

Revista Eutopía
Año 1, núm. 2, julio-diciembre 2016
pp. 51-109
ISSN 2518-8674
Fecha de recepción: 15-3-2016
Fecha de aceptación 19-8-2016
Artículo original arbitrado
por dos pares ciegos

LA INFLUENCIA EMPRESARIAL EN LA POLÍTICA AGRARIA EN LA GUATEMALA DE LA POSGUERRA

Javier Eugenio Incer Munguía*

Resumen

La situación agraria en Guatemala ha sido subrayada por los Acuerdos de Paz, la Conferencia Episcopal de la Iglesia católica, así como por organizaciones empresariales, agroindustriales, indígenas y campesinas, centros de investigación y la cooperación internacional. El denominador común que los vincula es la preocupación por encontrar rutas suficientemente eficaces para mejorar las condiciones de vida de miles de familias que viven de la economía agraria. Así, uno de los principales desafíos del Estado como garante del bien común, es la búsqueda de una visión compartida sobre cuál es la mejor política agraria requerida para el país. Este trabajo ofrece información y análisis sobre la capacidad del sector empresarial para influir en el diseño y ejecución de la política agraria formulada a finales de la década de 1990 y que aún prevalece.

* Economista por la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, con maestría en Economía y Planificación del Desarrollo por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Ha publicado en Nicaragua sobre los pequeños caficultores y sobre las estrategias de sobrevivencia campesina en Guatemala. Su experiencia profesional abarca los campos de investigación (sobre las economías campesinas y el desarrollo rural), la gestión pública y la docencia. Actualmente se desempeña como asesor de la Vicerrectoría de Investigación y Proyección de la Universidad Rafael Landívar.

Palabras clave: políticas públicas, gobernanza, ruralidad, mercado de tierras, Estado de derecho.

The influence of agri-business in postwar Guatemalan agrarian policy

Abstract

The agrarian situation in Guatemala has been underscored by the Peace Agreements and by several organizations such as the Episcopal Conference of the Catholic Church, agro-industrial business organizations, peasant's indigenous organizations, research centers and international cooperation agencies. The common bond they share is their concern with finding sufficiently effective ways to improve the living conditions of thousands of families that make their lives through the agricultural economy. Thus, one of the main challenges facing the State, as guarantor of the common good, is to pursue a common and shared vision of the best agricultural policy for the country. This article offers information and analysis about the business and corporative sectors' capacity to influence the design and implementation of the agricultural policy that was developed in the late 1990s and that still prevails.

Keywords: public policies, governance, rurality, land markets, rule of law.

Introducción

Este trabajo muestra que la premisa de que las políticas públicas –en este caso la política agraria– resultan de un proceso complejo que involucra a diferentes actores, niveles y redes para la toma de decisiones se ha cumplido muy poco –por no decir nada– en Guatemala. Para este fin, se analizan los fundamentos de la política agraria surgida dos años después de la firma de los Acuerdos de Paz. Lo relevante de esta política, convertida en política sectorial, es que llegaría a ser un faro orientador para los sucesivos gobiernos. En otras palabras, se convertiría en política de Estado.

Además, se ofrece información que revela el estrecho vínculo entre el Estado y los planteamientos de los grandes empresarios, aglutinados en la Cámara del Agro. Se destaca el sesgo sectorial y no nacional de la política agraria, lo cual contribuye en restarle eficacia en cuanto no responde a las necesidades sentidas de los distintos sectores, organizaciones y comunidades que habitan los territorios rurales. También se cuestiona la

mirada dominante sobre la ruralidad y se introduce la noción de economía campesina.

A partir de variables claves (tierra, seguridad alimentaria, gasto público agropecuario, estructura de la producción, créditos, importancia de la economía campesina), en la sección 1 se ofrece una visión crítica sobre cómo ha sido definida la ruralidad desde los censos poblacionales y dar cuenta de las características estructurales de la agricultura guatemalteca. El principal mensaje que pretende exponer es el enorme desafío que tiene el Estado para transformar las condiciones económicas y sociales que prevalecen en la ruralidad guatemalteca, siendo la política agraria un instrumento clave para tal propósito.

En la sección 2 se busca revelar el fuerte vínculo e influencia de los grandes empresarios agroindustriales organizados en la Cámara del Agro, en el Gobierno de Guatemala presidido por Álvaro Arzú (1996-2000). Asimismo, se precisan los criterios requeridos para que las políticas públicas aseguren eficiencia y legitimidad. El análisis comparativo entre la sección 1 y 2 permite identificar el enfoque y las ausencias u omisiones de la política agraria y, por consiguiente, sus limitantes para ser un instrumento, entre otros, que transforme la situación agraria y el desarrollo rural. En la sección 3 se examinan los programas de compraventa de tierras y de subsidio parcial de arrendamiento de tierras ejecutados por el Fondo de Tierras. Por último, a modo de conclusión, se compilan los principales hallazgos.

Este estudio tuvo su origen en la existencia de dos documentos similares en su contenido: uno suscrito por una entidad gremial¹ y otro por una entidad pública². Examinar comparativamente los dos documentos constituyó uno de los primeros momentos del trabajo. Sin embargo, se consideró que el análisis comparativo por sí solo era insuficiente para comprender el alcance de este vínculo tan estrecho entre ambas entidades. Se decidió entonces, compilar información económica y sectorial que permitiera

-
- 1 Cámara del Agro y Consejo Agroindustrial, *Propuesta de política agraria* (Guatemala: Cámara del Agro, 1998).
 - 2 Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), *Política agraria y sectorial (1998-2030). Instrumento para la revalorización de la ruralidad y el desarrollo de Guatemala* (Guatemala: MAGA, 1998).

indagar sobre el estado de la agricultura nacional y de este modo situar los retos de la política agraria en Guatemala. Para demostrar su ineffectividad, fue necesario recoger, ordenar y analizar la información sobre uno de los programas insignes derivados de ella: el Fondo de Tierras.

1. Un bosquejo de lo rural

La distinción entre lo urbano y lo rural quedó claramente delimitada a partir de las categorías creadas por la administración de Jorge Ubico, y cuya influencia ha marcado la confección de las boletas de los censos nacionales de población aplicados en las últimas tres décadas. Al examinar los últimos tres censos (1981, 1994 y 2002) se constata el uso de cinco categorías para distinguir entre lo urbano y lo rural. Así el área urbana se distingue de las áreas rurales por: i) concentrar población, ii) contar con al menos un 30 % de alfabetos, iii) disponer de calles y avenidas, iv) tener casas de buena construcción y v) poseer drenajes sanitarios subterráneos (cuadro 1).

1.1 La descripción de lo rural desde los censos poblacionales

Como lo recordó el *Informe nacional de desarrollo humano. Guatemala: el rostro rural del desarrollo humano*, auspiciado por el Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala, la ruralidad³ es entendida —al menos en el sector público— como dispersión de población y de viviendas; ausencia de formación escolar y de instrucción; falta de acceso a servicios como salud, energía eléctrica, agua potable y alcantarillado; y nula presencia de comercio y de servicios bancarios⁴. Asimismo, se presupone que la actividad económica predominante está relacionada con la producción agrícola, pecuaria y forestal.

En lo concerniente a la importancia de la ruralidad en Guatemala, el reporte de los tres censos poblacionales realizados en el país y las proyecciones elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística (INE) muestran que Guatemala es el país más rural de Centroamérica (cuadro 2).

3 Para fines de este trabajo solo se hace referencia al concepto de ruralidad construido por la entidad encargada de diseñar y ejecutar los censos de población, sin contrastarla con otras definiciones construidas por distintos sectores sociales.

4 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe nacional de desarrollo humano. Guatemala: el rostro rural del desarrollo humano* (Guatemala: Sistema de Naciones Unidas, 1999), 17.

Cuadro 1. Criterios contenidos en el Acuerdo Gubernativo de 1938 para distinguir entre lo urbano y lo rural

Categoría	Características/Criterios
Ciudad	<p>Población mínima: 8000 habitantes.</p> <p>Nivel de instrucción: 30 % de alfabetos.</p> <p>Vivienda: casas de buena construcción.</p> <p>Calles y avenidas: formando calles bien dispuestas, adoquinadas, empedradas o pavimentadas con cualquier otro sistema.</p> <p>Drenaje sanitario: subterráneo.</p> <p>Agua potable: distribuida por cañería, baños y lavaderos.</p> <p>Infraestructura: mercado público, alumbrado eléctrico, parque o plazas, oficina postal, telegráfica y telefónica, hospital, sala de curación, consultorio médico, farmacia de primera clase, cementerio autorizado, almacenes para ventas de artículos al por mayor, banco o agencia bancaria, escuela de enseñanza primaria, rastro y crematorio, edificios propios para el asiento de las autoridades civiles y militares, autovías para los principales centros comerciales servidas por fáciles medios de transporte.</p>
Villa	<p>Aplican los mismos criterios que definen a la ciudad, salvo la población mínima que se reduce a 5000 habitantes y el nivel de instrucción que se establece es de un 20 % de alfabetos.</p>
Pueblo	<p>En general se aplican casi todos los criterios que definen a la ciudad, salvo la población mínima que se reduce a 1000 habitantes y el nivel de instrucción se establece en un 10 % de alfabetos.</p>
Aldea	<p>La aldea está definida por tener una población mínima de 1000 habitantes. Las viviendas pueden estar construidas con cualquier material, formando o no calles. El cementerio se autoriza según la distancia con la cabecera municipal (no se indica a qué distancia amerita que se construya el cementerio). Las autoridades civiles y militares están subordinadas a las del municipio.</p>
Caserío	<p>Se considera caserío a la población rural agrupada en un paraje cualquiera que no reúne las condiciones de una aldea.</p>

Fuente: elaboración propia con base en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe nacional de desarrollo humano. Guatemala: el rostro rural del desarrollo humano* (Guatemala: Sistema de Naciones Unidas, 1999), 17.

Cuadro 2. Porcentaje de personas que residen en zonas rurales con respecto a la población total del país, en 2013

País	Porcentaje
Belice	47.3
Costa Rica	27.2
El Salvador	37.8
Guatemala	51.0
Honduras	47.3
Nicaragua	42.7
Panamá	24.0

Fuente: Belice: Statistical Institute of Belize (SIB); Costa Rica: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC); El Salvador: Dirección General de Estadística y Censos (Digestyc); Guatemala: Instituto Nacional de Estadística (INE); Honduras: Instituto Nacional de Estadística (INE); Nicaragua: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC); Panamá: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).

Al interior de la República, el censo de población de 2002 encontró que los departamentos más rurales del país son Alta Verapaz (79 %), San Marcos (78.2 %), Huehuetenango (77.3 %) y Quiché (75.3 %).

En términos étnicos, el 50.04 % de la población rural se definió como indígena (censo de 2002). Con respecto a los niveles de escolaridad, en el transcurso de más de tres décadas, en las áreas rurales solo el 0.5 % de la población alcanzó estudios universitarios. En tanto, la *Encuesta nacional de condiciones de vida* (Encovi), publicada en 2011, ofrece información detallada sobre la población que alcanzó estudios universitarios (4 %), formación escolar primaria (53 %) y sin ningún nivel educativo (23 %). Gráficamente, las cifras anteriores reflejan un «embudo escolar», es decir, a medida que se avanza en los distintos niveles comprendidos en el sistema educativo, la población disminuye considerablemente.

En términos ocupacionales, esta población rural, indígena y con bajos niveles de formación escolar se desempeña en actividades vinculadas con la agricultura. Esta información fue confirmada en el censo de población de 2002, el cual reportó que el 42 % de la población desempeñaba actividades vinculadas con la agricultura, caza, silvicultura y pesca. En 2015, los cálculos de la Encovi reportaban que el 32.1 % de la fuerza de trabajo se ocupaba en actividades agrícolas. En la década de los ochenta, el porcentaje era de

un 64 %, o sea el porcentaje de población que cambió de área de trabajo fue de un 31 %, el cual se concentra en actividades comerciales, situación que sugiere indicios de procesos de reconversión productiva.

En términos de salubridad y contaminación del ambiente, cerca del 60 % de los hogares rurales cuenta con letrinas y pozos ciegos, el 11.5 % dispone de inodoros y cerca del 24 % no tiene ningún tipo de servicio sanitario. En las áreas urbanas, el 80 % de los hogares posee letrinas e inodoros y un 14.5 % no tiene servicio sanitario.

A nivel general, en el período comprendido entre 1981-2002, se incrementó (2.1 veces) el porcentaje de hogares que se conectaron al servicio de electricidad, pasando de un 37 % a un 79.6 %. En menor medida, también experimentó un crecimiento el número de hogares con acceso a los servicios de agua entubada, pasando de 52.3 % a un 74.6 %, esto es, un aumento de 1.4 veces. A nivel de las áreas rurales, el 59.6 % de los hogares utiliza el servicio de agua entubada, y el 64.4 %, alumbrado eléctrico.

Este recorrido estadístico que ofrecen los censos poblacionales muestra una configuración de lo rural a partir de los indicadores propuestos por el Acuerdo Gubernativo de abril de 1938, emitido por la administración de Ubico. Así, lo rural es indígena, sin instrucción, con escasez de servicios como electricidad, agua potable, saneamiento ambiental y posee una población que se ocupa principalmente en la agricultura. Implícitamente, se afianza la idea de que lo rural es atraso y con saberes y prácticas que poco pueden aportar para potenciar la competitividad del país en el mundo. Por otra parte, la información que se ha presentado evidencia el enorme reto que tiene el Estado para coadyuvar en generar condiciones y procesos encaminados a lograr mejores niveles de bienestar.

1.2 Una visión general de la agricultura en Guatemala

La agricultura guatemalteca exhibe dos dimensiones que son contrapuestas. Por un lado, genera riqueza para unos pocos, especialmente para aquellos productores de cultivos de exportación, que poseen grandes extensiones de tierra; y por otro, un vasto sector de trabajadores agrícolas y microproductores que tienen como horizonte de vida la sobrevivencia en condiciones de precariedad, obligados a subarrendar pequeñas extensiones

de tierra o migrar a las principales cabeceras departamentales del país o al exterior (México y Estados Unidos de Norteamérica).

Asimismo, entre la orientación hacia los mercados externos de la economía (vínculo altamente vulnerable ante los cambios en la economía norteamericana, japonesa, europea y centroamericana, principales destinos de las exportaciones guatemaltecas) y la creciente dependencia alimentaria resultante de un relativo estancamiento del área destinada a la producción alimentaria y el sostenido crecimiento demográfico.

En el cuadro 3 se muestran, entre otros aspectos, la importancia de la agricultura en la economía nacional y, como contrapunto, el escaso nivel del gasto agropecuario, la poca protección social de los trabajadores del campo, los bajos salarios y la disminución del crédito para la agricultura.

Con matices y particularidades, las administraciones gubernamentales de la transición y de la posguerra han seguido las orientaciones del *Consenso de Washington*⁵:

- a. Flexibilizar el mercado de trabajo contraviniendo el rol de tutelaridad de los derechos laborales reconocidos por la Constitución guatemalteca.
- b. Reducir el gasto público agropecuario y rural, afectando a miles de campesinos y campesinas.
- c. Neutralizar el efecto distributivo vía ingresos que producen los cultivos no tradicionales, cuya producción está en manos de minifundios intensivos en capital y trabajo, al alentar la intermediación comercial vía «maquila agrícola».
- d. Permitir el aumento progresivo de la dependencia alimentaria, principalmente en maíz y arroz.
- e. Ser extremadamente pasivo ante el impacto del cambio climático y de las crisis económicas y financieras.
- f. No tomar acciones para desarrollar un sistema financiero de apoyo al sector rural.

5 El *Consenso de Washington* definió las siguientes medidas para enfrentar la crisis generada por los altos niveles de endeudamiento externo: disciplina fiscal, reorientación del gasto público, reforma tributaria, liberalización financiera, tasas de cambios unificadas y competitivas, liberación del comercio, apertura a la inversión extranjera directa, privatización, desregulación y asegurar los derechos de propiedad.

Cuadro 3. Variables seleccionadas: economía y agricultura en el período de transición democrática y la posguerra

Variables	Transición		Posguerra		
	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2003	2004-2007
Tasa de crecimiento promedio del Producto Interno Bruto (PIB) (%)	2.19	3.91	4.22	2.61	
Tasa de crecimiento PIB agrícola (%)	2.20	2.97	2.97	2.18	
PIB medido por la distribución del ingreso (%)					
Ganancia				58.50	60.3
Salarios				33.40	31.60
Impuestos				8.10	8.10
Valor agregado agrícola en el PIB (%)		23.00		20.00	
Gasto agropecuario/Gasto total (%)	4.25	3.31	2.74	3.88	4.20
Dependencia alimentaria maíz (%)	2.62	10.76	23.42	35.90	37.77
Dependencia alimentaria frijol (%)	1.98	1.92	0.18	4.88	7.10
Dependencia alimentaria arroz (%)	9.74	36.70	47.42	80.96	91.57
Evolución del área sembrada de caña de azúcar, en miles de manzanas	113.65	173.35	231.17	252.95	280.00
Evolución del área sembrada de banano, en miles de manzanas	11.0	12.7	13.3	41.2	58.1
Evolución del área sembrada de granos básicos (frijol, maíz, sorgo, arroz, trigo), en miles de manzanas	1336.0	1236.4	1080.8	1152.2	1223.9
Participación del PIB agrícola en el PIB total (%)	25.7	25.3	23.7	23.0	23.0
PEA agrícola/Población total (%)	57.00		52.00		46
Porcentaje de ocupados indígenas en la agricultura (2002)				56.00	
Proporción de las importaciones agrícolas en las importaciones totales		13.0	13.6	12.8	13.2
Proporción de las exportaciones agrícolas en las exportaciones totales		63.0	57.1	48.3	55.3

Fuente: Banco de Guatemala, <http://www.banguat.gob.gt/inc/main.aspx>; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estadísticas e indicadores agrícolas. Anuario Estadístico de la Organización de las Naciones Unidas para Alimentación y la Agricultura* –FAO, Base de datos CEPALSTAT, <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/>.

1.2.1 Aprovechamiento de la tierra y la seguridad alimentaria

Como se aprecia en el cuadro 4, la relación promedio de tierras para cultivos de granos básicos en las últimas cuatro décadas ha disminuido en forma sostenida: desde 0.72 hectáreas (ha) por persona económicamente activa en 1970 hasta 0.44 ha en el año 2000. Mientras que para ese mismo período, la relación promedio de tierras para cultivos de exportación tradicional se mantuvo aproximadamente en 0.27 ha por persona económicamente activa.

Cuadro 4. Evolución del coeficiente de relación entre el uso de la tierra y la población económicamente activa por rubro (granos básicos y exportación tradicional).

Variable	Granos básicos*				Exportación tradicional†			
	1970	1980	1990	2000	1970	1980	1990	2000
Población económicamente activa (agrícola)	0.72	0.70	0.53	0.44	0.27	0.27	0.26	0.252

Fuente: Base de datos FAOSTAT, <http://faostat3.fao.org/home/E>. *Granos básicos: maíz, frijol, arroz, trigo. † Exportación tradicional: banano, café y caña de azúcar.

De acuerdo a parámetros establecidos por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)⁶, entre 1.2 y 1.8 ha por persona son necesarias para una agricultura productiva, lo cual permite generar una dieta variada de productos vegetales y animales. Si bien a nivel per cápita se observa una disminución general en la disponibilidad de tierras (cuadro 5), en una trayectoria de 50 años se pasó de 713 000 ha cultivadas (granos básicos, café, caña de azúcar, banano, hortalizas, frutas, papa) a 1 466 200 ha, en donde los cultivos destinados para la exportación (café, caña de azúcar, banano), y al mercado interno y regional (hortalizas, papa y frutas) son los que muestran incrementos sustanciales.

6 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), «Indicadores de la calidad de la tierra y su uso para la agricultura sostenible y el desarrollo rural», *Boletín de tierras y aguas de la FAO*, núm. 5 (1996): 111, 200.

Cabe destacar que los cultivos para exportación pasaron de 24 600 ha en el quinquenio 1954-1958, a 489 200 ha en el quinquenio 2004-2007, es decir, un aumento de 19.8 veces. Estos datos contrastan notablemente con la superficie destinada para la producción de granos básicos, que apenas representó un incremento de 1.27 veces.

Cuadro 5. Evolución de la superficie cosechada de granos básicos, exportación, hortalizas, papa y frutas (miles de hectáreas)

Quinquenios	Granos básicos*	Exportación†	Hortalizas‡	Papa	Frutas§	Total
1954/1958	687.8	24.6	0	1	0	713.4
1959/1963	798	224.6	4.8	2		1029.40
1964/1968	905.9	272.5	11.6	4.9	3.2	1198.00
1969/1973	838.6	278.8	15.1	6.3	7.1	1146.00
1974/1978	760.2	325.6	16.4	11.1	8.2	1121.50
1979/1983	803.9	333.5	13.7	13.6	17.2	1181.90
1984/1988	954.3	334.9	12.1	10.6	23.8	1335.60
1989/1993	883.1	396.8	12.9	7.9	32.1	1332.90
1994/1998	772	429.8	14.4	9.2	40.7	1266.00
1999/2003	823	476.9	22.6	11.5	51.8	1385.70
2004/2007	874.2	489.2	22.4	16.1	64.3	1466.20

Fuente: elaboración propia con base en estadísticas e indicadores agrícolas de la Base de datos FAOSTAT, <http://faostat3.fao.org/home/E>. * Granos básicos: maíz, frijol, arroz, trigo. † Exportación: banano, café y caña de azúcar. ‡ Hortalizas: ajo, cebolla, col, lechuga, pimiento, tomate. § Frutas: aguacate, fresa, limón, mango, manzana, melón, naranja, papaya, piña, plátano, sandía, uva.

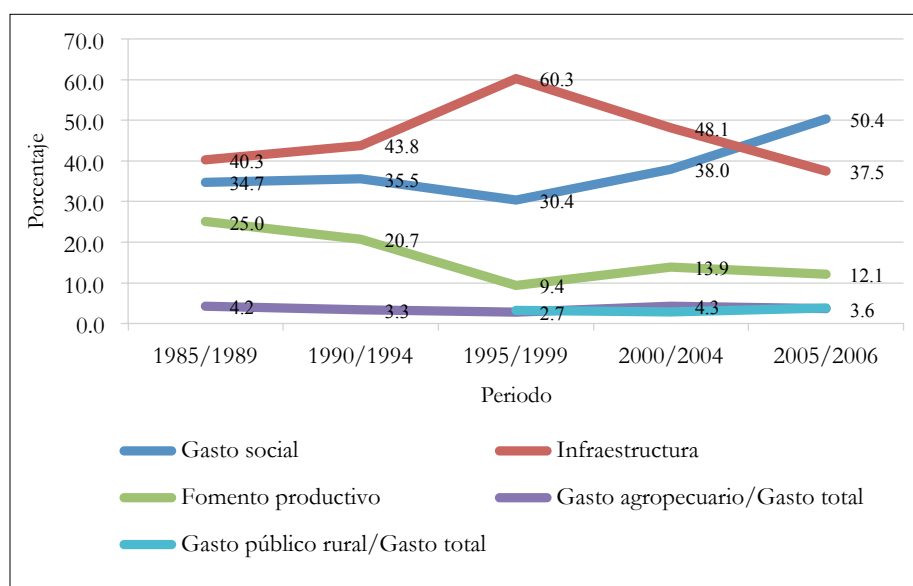
La reducción significativa de tierras cultivables se asocia al crecimiento poblacional (urbanización), la pérdida de fertilidad del suelo (erosión, salinización, anegamiento y uso excesivo de químicos), la construcción de redes de transporte y la industrialización. Los anteriores son aspectos claves para evaluar y rediseñar los patrones de producción y, en términos generales, las políticas de desarrollo.

1.2.2 Gasto público agropecuario (GAP) y rural (GPR) bajos y enfocados en la infraestructura

Como se puede observar en la figura 1, el GPR no logra superar el 3 % del gasto total durante el período de la posguerra, no obstante la firma de los Acuerdos de Paz y el reconocimiento de que la mayor parte, de más de siete millones de pobres y pobres extremos se encuentra en las áreas rurales⁷.

Tanto en el período de transición como en la posguerra, los componentes priorizados en el GPR son el gasto social y la infraestructura, mientras que el fomento productivo disminuye de un 25 % en el quinquenio 1985-1989 a un 12.1 % en el periodo 2005-2006.

Figura 1. Comportamiento del gasto público rural (GPR) entre 1985 y 2006



Fuente: elaboración propia con base en Ottoniel Monterroso-Rivas, «Institucionalidad pública para el impulso de políticas de desarrollo rural en Guatemala», *Revista CEPAL*, núm. 97 (2009): 155-170.

⁷ Instituto Nacional de Estadística (INE), *Encuesta nacional de condiciones de vida* (Guatemala: INE, 2006), consultado el 8 de agosto de 2014, <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2014/01/16/ToW94hMmUnfPw6hGAnGmb2AA7iGw5R8a.pdf>; Instituto Nacional de Estadística, *Encuesta nacional de condiciones de vida. Pobreza en Guatemala* (Guatemala: INE, 2011), consultado el 8 de agosto de 2014, <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2014/01/16/ToW94hMmUnfPw6hGAnGmb2AA7iGw5R8a.pdf>.

Con relación al GAP, desde finales de la década de 1970 inicia una tendencia declinante, prologándose hasta finales de la década de 1990. Este periodo abarca cinco gobiernos militares y tres civiles. A mediados del período del expresidente Álvaro Arzú la tendencia cambió, pero sin llegar a recuperar el nivel de gasto experimentado en las décadas de 1970 y 1980.

Como puede apreciarse en el cuadro 6, en el periodo de 2000-2015, el gasto promedio del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) representó el 3.3 % del gasto total del Gobierno y el 0.4 del PIB. Con la firma de los Acuerdos de Paz, específicamente el Acuerdo sobre Situación Agraria y Aspectos Socioeconómicos (ASESA), se esperaba un cambio significativo del gasto agropecuario con relación al PIB; sin embargo, el nivel del gasto no aumentó, alcanzando un promedio del 0.6 % en el periodo 2000-2007 y en el periodo 2008-2015 bajó al 0.3 %.

Cuadro 6. Importancia del presupuesto del MAGA en relación al PIB y al gasto nacional (porcentaje)

Período	Relación presupuesto MAGA/ PIB(promedios)	Relación presupuesto MAGA/presupuesto de gasto nacional (promedios)
2000/2003	0.6	4.4
2004/2007	0.6	4.2
2008/2011	0.3	2.1
2012/2015	0.3	2.6
Promedio	0.4	3.3

Fuente: Ministerio de Finanzas Pública, *Presupuesto Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación*, http://www.minfin.gob.gt/images/downloads/presupuesto_aprobados.pdf.

Ahora bien, este análisis requiere completarse con los principales componentes del gasto del MAGA. Siguiendo los postulados planteados por la política agraria y rural del Gobierno de Álvaro Arzú, el presupuesto de la cartera de agricultura se ha gastado en cuatro componentes (sin incluir los gastos de funcionamiento y las partidas asignadas a entidades descentralizadas):

- a. Acceso a tierra: durante el período 1998-2007 al Fondo de Tierras se le destinó un monto de Q660 623 018.61.
- b. Certeza jurídica (catastro y regularización): con asignaciones promedio anuales de 150 millones de quetzales.
- c. Distribución de fertilizantes: con asignaciones promedio anuales cercanas a los 150 millones de quetzales, durante el período 2002-2007.
- d. Desayunos y almuerzos escolares: con asignaciones promedio anuales de 328 millones de quetzales, durante el período 2002-2007.
- e. Apoyo financiero al sector cafetalero: con asignaciones promedio anuales de 213 millones de quetzales, durante el período 2002-2007.
- f. Programas de asistencia alimentaria (crisis del café y afectados por la tormenta Stan): con asignaciones promedio anuales de 50 millones de quetzales.

Visto en términos porcentuales, en el período 2002-2008 el MAGA destinó en promedio el 41 % de su presupuesto para cubrir tres programas: i) Fondo de Tierras, ii) Fertilizantes y iii) Catastro⁸. Durante este período, el Gobierno de Alfonso Portillo (2000-2003) priorizó transferir recursos en especie (fertilizantes, silos metálicos, alimentos), mientras que el Gobierno de Óscar Berger (2004-2007) dio continuidad a los programas de la administración anterior, de Alfonso Portillo, y creó un nuevo programa de asistencia financiera para apoyar diversas actividades económicas⁹.

En lo concerniente al Programa de Fertilizantes, en el año 2003, el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN) elaboró el *Informe sobre el Programa de Fertilizantes*¹⁰. Entre las conclusiones enumeradas destaca la ausencia de una evaluación del impacto del programa que permita observar sus efectos sobre la seguridad alimentaria de los beneficiarios o los aumentos en los volúmenes de producción.

8 En este trabajo no es objeto de análisis.

9 Richard Anson et al., *Evaluación y marco estratégico del gasto público para el desarrollo agrícola guatemalteco: hacia una mayor eficiencia, eficacia y equidad* (documento inédito) (Guatemala, 2009), 12 y 13.

10 Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN), *Informe sobre el Programa de Fertilizantes* (Guatemala: CIEN, 2003), 13.

Transcurrida una década, el Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (Iarna) de la Universidad Rafael Landívar (URL) publicó en 2013 los resultados de la *Evaluación del Programa de Fertilizantes del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación*¹¹. La evaluación presenta cuestionamientos críticos en tres variables clave:

- a. En términos de beneficio/costo: la inversión de un quetzal ocasiona la pérdida de 1.28 quetzales para la sociedad guatemalteca.
- b. En términos de mejorar el ingreso per cápita familiar y la seguridad alimentaria: el programa no produce ningún efecto positivo o negativo.
- c. En términos de transparencia y rendición de cuentas: el programa no reúne los requisitos para realizar una evaluación de impacto y para identificar hallazgos pertinentes.

Frente a lo anterior, queda por dilucidar el rol del Programa de Fertilizantes en el marco de la política agrícola y qué función cumple en términos de las alianzas políticas partidarias con las corporaciones municipales y las organizaciones sociales aglutinadas en diferentes expresiones (cooperativas indígenas y campesinas, y sindicatos agrícolas).

1.2.3 Un sistema financiero a espaldas de la agricultura

Según el Banco de Guatemala (cuadro 3), la agricultura guatemalteca contribuyó, en promedio, con el 24.14 % (año base 1958) de la producción de bienes y servicios (PIB) durante el periodo 1985-2007; sin embargo, esta contribución no es consecuente con relación al gasto público y al sistema financiero. Según los reportes de la Superintendencia de Bancos de Guatemala (SIB) (cuadro 7), el sector agropecuario recibió cada vez menos préstamos. En un período de casi treinta años, el crédito para el sector agropecuario se redujo del 15.2 % en el período 1985-1989 al 5.3 % en 2012.

11 Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (Iarna), Universidad Rafael Landívar (URL), *Evaluación del Programa de Fertilizantes del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación* (Guatemala: Iarna-URL, 2013), 120-121.

Cuadro 7. Participación del crédito agropecuario en el crédito total durante el periodo 1985-2012 (en porcentaje)

Año/ periodo	1985/ 1989	1990/ 1994	1995/ 1999	2000/ 2003	2004	2006	2008	2010	2012
Porcentaje	15.2	12.8	8.1	9.6	7.6	5.7	4.3	4.5	5.3

Fuente: elaboración propia con base en Superintendencia de Bancos de Guatemala, *Boletín anual de estadística*, <http://www.sib.gob.gt/web/sib/Boletin-Anual-de-estadisticas>.

Según los reportes de la SIB (cuadro 8), en el periodo 1985-2012 el crédito para granos básicos se redujo del 14.1 % a un 7.2 % y para los tradicionales, de un 34.8 % a un 17.2 %. Las instituciones financieras de desarrollo tampoco lograron una cobertura significativa, logrando alcanzar un 19 %¹². La Red Centroamericana de Microfinanzas (Redcamif) reporta que en Guatemala, el 54 % de la cartera de crédito tiene como destino actividades económicas (principalmente comercio) en las áreas rurales¹³.

Cuadro 8. Distribución del crédito agropecuario según los principales cultivos

Rubros	1985/ 1989	1990/ 1994	1995/ 1999	2000/ 2003	2004	2006	2008	2010	2012
Granos básicos*	14.1	20.4	12.7	7.3	3.8	2.6	4.4	8.8	7.2
Tradicionales†	34.8	30.8	40.1	42.7	39.1	21.4	18.6	14.1	17.2
Ganadería	18.7	21.5	14.9	9.5	17.3	40.34	34.6	35	31

Fuente: Superintendencia de Bancos de Guatemala, *Boletín anual de estadística*, <http://www.sib.gob.gt/web/sib/Boletin-Anual-de-estadisticas>. *Granos básicos: arroz, maíz, frijol, trigo. † Tradicionales: café, caña de azúcar.

Por otra parte, con base en el cuadro 9, existe un alto nivel de concentración de los préstamos en el estrato superior (100 mil y más) que absorbió en promedio más del 85 % del total de préstamos destinados para la agricultura durante el periodo 2001-2012. En contrapartida, para el mismo periodo, el estrato inferior (menos de 10 mil) apenas absorbió en promedio el 2.82 %, situación que requiere ser estudiada.

12 Carolina Trivelli y Hildegardi Venero, *Banca de desarrollo para el agro: experiencias en curso en América Latina* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2007), 33.

13 Martín Piñero, ed., *La institucionalidad agropecuaria en América Latina: Estado actual y nuevos desafíos* (Chile: Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, 2009), 45.

Cuadro 9. Destino de los préstamos según estratos
(miles de quetzales y porcentaje)

Años	2001		2003		2006		2009		2012	
Estratos	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Hasta 10 000	41 724	2.0	29 969	1.0	30 844	1.4	39 861	2.2	226 433	7.5
De 100 000 y más	1 825 357	88.1	2 868 927	93.5	1 849 984	86.8	1 526 811	85.5	2 398 511	79.2
Monto destinado para la agricultura*	2 072 903		3 068 185		2 130 990		1 785 266		3 026 906	

Fuente: elaboración propia con base en la Superintendencia de Bancos de Guatemala, *Boletín anual de estadística*, <http://www.sib.gob.gt/web/sib/Boletín-Anual-de-estadísticas>, 46-48 y 56.
*Este monto total incluye los estratos de: i) 10 001 a 20 000; ii) 20 001 a 50 000; iii) 50 001 a 100 000, que han sido omitidos en el cuadro.

1.2.4 La sobrevivencia como horizonte de vida

La última Encuesta Nacional de Condiciones de Vida¹⁴ reporta una población de alrededor de 15.8 millones de personas para el 2014, de los cuales 9 millones tienen acceso insuficiente a la canasta básica de alimentos y de servicios, es decir, el 59 % vive en condiciones de pobreza y pobreza extrema. En comparación con el año 2000, hay un incremento de la pobreza del 2.9 %. Por otra parte, según el cuadro 10, en el período 2000-2012, el ingreso promedio anual por habitante en Guatemala fue de 2697 dólares; ese mismo ingreso, Costa Rica lo supera en 2.6 veces, y la región de América Latina y el Caribe en casi 3 veces. Por otra parte, un peón agrícola en Costa Rica casi duplica su salario si se compara con el que recibiría en Guatemala.

Según datos del INE, en el período 1995-2010, el promedio del salario mínimo agrícola presentó una cobertura del 0.7 del costo de la canasta básica de alimentos (CBA) para una familia promedio de 5.38 miembros (cuadro 11).

14 Instituto Nacional de Estadística (INE), *Encuesta nacional de condiciones de vida. Pobreza en Guatemala* (Guatemala: INE, 2014), 67.

Cuadro 10. PIB por habitante promedio (dólares por habitante, a precios contantes de 2010) y salario promedio de un peón agrícola (dólar por jornal)

Países y región	1990/1999	2000/2012	1993/2010
			(salario promedio de un peón agrícola en dólares por jornal)*
Costa Rica	5211	7163	7.89
El Salvador	2583	3336	2.8
Guatemala	2335	2697	3.98
Honduras	1631	1963	2.3
América Latina y el Caribe	6565	7871	--

Fuente: Cepalstad, <http://interwp.cepal.org/cepalstat/engine/index.html>, <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat>. *Consejo Regional de Cooperación Agrícola para Centroamérica, México y República Dominicana (Coreca), precios de productos e insumos agropecuarios. Sistema de información de precios.

Cuadro 11. Evolución de la capacidad de cobertura del salario agrícola y no agrícola de las canastas alimentarias y vitales (porcentaje de cobertura)

Concepto*	1995/1999	2000/2003	2004/2007	2008/2010
Salario agrícola/Canasta básica de alimentos (CBA)	0.48	0.67	0.9	0.83
Salario agrícola/Canasta básica vital (CBV)	0.28	0.35	0.5	0.43

Fuente: elaboración propia con base en el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Dirección de Estadística, salarios mínimos por actividades agrícolas y no agrícolas, <http://www.mintrabajo.gob.gt/index.php/salariominimo.html>. *Los montos de las CBA y CBV tomados del Instituto Nacional de Estadística (INE), índices de precios al consumidor y costo de la canasta básica alimentaria y vital, <https://www.ine.gob.gt/index.php/estadisticas-continuas/indice-de-precio-al-consumidor>.

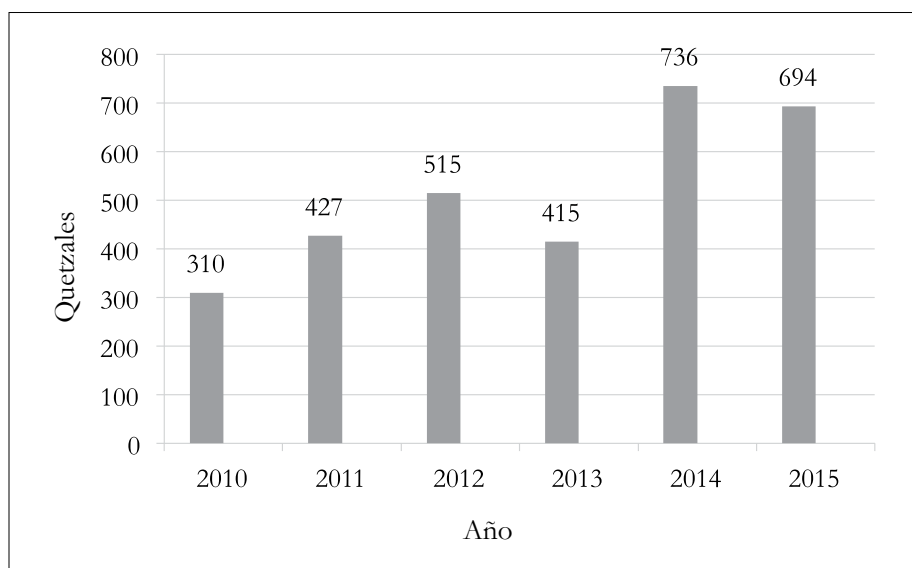
Entre las problemáticas que afrontan los trabajadores agrícolas en Guatemala está el incumplimiento por parte de los empleadores agropecuarios de las disposiciones del Ministerio del Trabajo. Cabe recordar que este ministerio tiene la obligatoriedad de ejercer el rol de tutor de los derechos laborales consignados en el artículo 102 de la Constitución Política de la República de Guatemala que establece, entre otros aspectos, los derechos

de igualdad de salario, descanso remunerado por cada semana ordinaria de trabajo, vacaciones, aguinaldo y bonificaciones, protección a las mujeres trabajadoras y a los menores de catorce años, indemnización y derecho a la sindicalización.

Asimismo, los trabajadores agrícolas enfrentan la falta de oportunidades de trabajo¹⁵, de protección legal y bajos salarios. La Constitución Política de 1985 aún estatuye que los empleadores pueden pagar hasta un 30 % del salario de sus trabajadores con alimentos si el trabajador así lo determina¹⁶.

En términos geográficos, el ingreso promedio a nivel rural se encuentra por debajo del ingreso promedio a nivel nacional, presentando una brecha media de un 26 % en el período 2010-2015 (figura 2). Al examinar la relación entre 2010 y 2015, la diferencia existente es del 55 %.

Figura 2. Brecha entre el ingreso promedio a nivel rural y el ingreso promedio a nivel nacional (en quetzales) 2010-2015



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, *Encuesta nacional de empleo e ingresos* (Guatemala: INE, 2010, 5/2011, 20/2013, 19/2014, 52/2015), 39.

15 Instituto Nacional de Estadística (INE), *Encuesta nacional de empleo e ingresos (ENEI-2)* (Guatemala: INE, 2015), 33. La encuesta reporta un 38.2 % de personas subempleadas en la agricultura con relación al total nacional de subempleo.

16 *Constitución Política de la República de Guatemala* (Guatemala: Congreso de la República, 1985), sección octava, artículo 102, inciso d.

1.2.5 Surgimiento de la economía campesina

La economía campesina –como entidad económica y social¹⁷– no existe para las estadísticas oficiales, tampoco los censos o las encuestas agropecuarias logran captar la poliaktividad que la caracteriza ni la definen en toda su complejidad. Entre los datos disponibles para su aproximación están su tamaño, los ingresos que perciben sus trabajadores y la contribución en la producción de maíz y frijol. También hay esfuerzos por cuantificarla combinando variables como: vínculo con los mercados, compra de fuerza de trabajo y orientación comercial de la producción¹⁸. Así, las variables económicas son las que predominan para su caracterización, mientras que los vínculos y la pertenencia con la comunidad, el carácter familiar de la unidad de producción, la revalorización del trabajo de la mujer y de los ancianos, las visiones y prácticas agroecológicas, la importancia del ingreso global, entre otros, son aspectos que solo pueden ser obtenidos a través de estudios de caso.

Admitiendo estas limitaciones para el análisis, se consideró como fuente de aproximación el *IV Censo nacional agropecuario*¹⁹ para determinar el peso de la economía campesina en el tamaño de las fincas y los cultivos. Se puede observar que la economía campesina controla la producción de alimentos como brócoli, arveja china, coliflor, repollo, zanahoria y tomate.

En los cuadros 12, 13 y 14 se ofrece información estadística sobre la importancia que tiene la economía campesina en cultivos alimentarios y de exportación.

A continuación se presenta un detalle del peso específico de la economía campesina en los cultivos de maíz blanco, frijol negro, arroz, papa, banano, caña de azúcar y café, según el *IV Censo nacional agropecuario*.

17 Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala (Avanco), *Aferrados a la vida: Una visión global sobre las estrategias campesinas en San Marcos* (Guatemala: Avanco, 2007), 23-41. En este cuaderno de investigación se expone que la economía campesina es una entidad económica y social caracterizada por incorporar dentro de sus estrategias económico-productivas la pluriactividad, la preocupación por el ingreso global, la cohesión familiar y comunitaria, y la relación múltiple con los ecosistemas.

18 Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), *Caracterización y localización de la población objetivo a ser atendida por el sector público agrícola de alimentación: sugerencias para la canalización de los servicios* (Guatemala: MAGA, 1992), 3.

19 Instituto Nacional de Estadística (INE), *IV Censo nacional agropecuario*, tres tomos (Guatemala: INE, 2004).

a. Maíz blanco

Existen más de 589 mil fincas con una superficie cultivada de 800 mil manzanas y una producción aproximada de 20 millones de quintales. Los departamentos de Petén, Alta Verapaz, Jutiapa, Quiché y Retalhuleu concentran conjuntamente el 51 % de la producción nacional. Por otra parte, el 47 % de la producción de maíz blanco en el país ocurre en fincas menores de 5 manzanas y el 24 % en el rango de fincas de 5 a 32 manzanas.

b. Frijol negro

Se reportan 292 961 fincas con una superficie cultivada de 298 235 manzanas y una producción de 2 259 447 quintales. El departamento de Petén aporta el 44 % de la producción nacional seguido muy lejanamente por los departamentos de Chiquimula y Jutiapa, que contribuyen con el 9 y 8 % respectivamente. El 57.6 % de la producción nacional de frijol negro es producido en fincas menores de 5 manzanas, el 23.2 % en fincas en el rango de 5 a 32 manzanas y el 12.4 % en fincas mayores a una caballería.

c. Arroz

Se ubican un total de 2756 fincas productoras de arroz, con una superficie cultivada de 6764 manzanas y una producción de 258 393 quintales. El departamento de Izabal aporta el 21 % de la producción nacional, seguido por los departamentos de Alta Verapaz y Jutiapa, que conjuntamente contribuyen con el 30 % de la producción. Los departamentos de Petén y Chiquimula participan con el 10 y 8 % respectivamente. El 54 % de la producción nacional de arroz se cultiva en fincas mayores de 1 caballería, mientras que el 14 % en fincas menores de 5 manzanas. El rango de fincas de 5 a 32 manzanas contribuye con el 22 % de la producción nacional.

d. Papa

En lo que concierne a la producción de papa, existen 26 984 fincas con una superficie cultivada de 9655 manzanas y una producción de 2 254 604 quintales. Los departamentos de Huehuetenango, Quetzaltenango y San Marcos cultivan conjuntamente más del 75 % de la

producción en el país. El 79 % de la producción nacional de este cultivo es controlada por fincas menores de 5 manzanas (el 32 % es aportado por fincas menores que 1 manzana) y apenas el 3 % es producido por fincas mayores a 1 caballería (41 fincas).

e. Banano

La producción de banano está concentrada en 68 948 fincas con una superficie cultivada de 33 582 y una producción de 14 097 103 quintales. Los departamentos de Izabal y Escuintla concentran el 33 y 46 % de la producción nacional respectivamente. El 2 % de las fincas (1260 fincas) siembran el 84 % de la producción, específicamente, 36 fincas mayores que 10 caballerías tienen bajo su control el 30 % de la producción nacional.

f. Caña de azúcar

Se reportan 14 092 fincas con una superficie cultivada de 268 508 manzanas y una producción de 360 221 625 quintales. El 88 % de la producción nacional está concentrada en el departamento de Escuintla y el 98.6 % es producido por 891 fincas, de las cuales 19 son mayores a 50 caballerías y producen el 43.6 %.

g. Café

Se contabiliza un total de 171 334 fincas de café con una superficie cultivada de 382 722 manzanas y una producción de 20 090 757 quintales de café cereza. La producción nacional está distribuida principalmente en los departamentos de San Marcos (16 %), Santa Rosa (15 %), Suchitepéquez (9 %), Huehuetenango (8 %), Chimaltenango (8 %), Alta Verapaz (7 %) y Guatemala (6 %). Si bien el 62 % de la producción nacional de café ocurre en aproximadamente 2200 fincas grandes (entre 1 a 50 caballerías), existe un vasto sector de micro, pequeños y medianos productores que controlan el 32 % de la producción, distribuida en 167 232 fincas (97 % del total de fincas).

Cuadro 12. Estructura de la producción de cultivos alimentarios seleccionados (en manzanas, caballerías y porcentaje)

Estratos	Maíz		Frijol		Arroz		Papa	
	Número de fincas	Producción	Número de fincas	Producción	Número de fincas	Producción	Número de fincas	Producción
Menores de una manzana	41.6	13.7	36.3	10.9	8.0	0.9	54.9	32.0
De 1 a menos de 2 manzanas	23.7	17.0	25.4	17.9	16.5	3.5	24.2	25.2
De 2 a menos de 5 manzanas	20.5	25.5	23.1	28.7	27.8	9.7	14.3	22.2
De 5 a menos de 10 manzanas	5.8	11.3	6.4	11.5	11.6	8.3	4.2	9.6
De 10 a menos de 32 manzanas	5.2	13.4	5.1	11.6	19.2	14.4	1.9	7.2
De 32 a menos de 64 manzanas	1.5	5.5	1.8	6.8	9.1	9.4	0.2	1.1
De 1 a menos de 10 caballerías	1.6	11.2	1.9	10.7	7.6	50.1	0.1	2.6
De 10 a menos de 20 caballerías	0.024	1.1	0.02	0.43	0.15	3.7	0.004	0.2
De 20 a menos de 50 caballerías	0.009	1.2	0.01	0.87	0.04	0.04		
De 50 o más caballerías	0.001	0.10	0.001	0.31				

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, *IV censo agropecuario. Número de fincas censales, superficie cosechada, producción obtenida de cultivos anuales o temporales y nivera*, tomo 2 (Guatemala: INE, 2004), 69-76, 78.

Cuadro 13. Importancia de la pequeña producción en cultivos de exportación no tradicional y otros vegetales (en manzanas y porcentaje)

Estratos	Tomate	Ajonjolí	Arveja china	Coliflor	Brócoli	Lechuga
Menos de 5 manzanas	44	46	93	87	83	43
De 5 a menos de 32 manzanas	40	37	0	9	10	25

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, *IV censo agropecuario. Número de fincas censales, superficie cosechada, producción obtenida de cultivos anuales o temporales y vivero*, tomo 2 (Guatemala: INE, 2004), 69-70, 72-74 y 80.

Cuadro 14. Estructura de la producción de los principales cultivos de exportación (en manzanas, caballerías y porcentaje)

Tamaño de las fincas	Café		Caña de azúcar		Banano	
	Número de fincas	Producción	Número de fincas	Producción	Número de fincas	Producción
Menores de una manzana	31.3	2.6	18.9	0.02	29.8	3.1
De 1 a menos de 2 manzanas	25.4	4.9	20.1	0.04	23.2	2.8
De 2 a menos de 5 manzanas	26.7	9.3	28.3	0.2	26.6	4.4
De 5 a menos de 10 manzanas	8.4	6.1	11.2	0.1	8.8	2.2
De 10 a menos de 32 manzanas	5.8	9.1	11.7	0.5	8.0	2.3
De 32 a menos de 64 manzanas	1.1	5.6	3.5	0.5	1.9	0.9
De 1 a menos de 10 caballerías	1.2	41.1	5.3	19.8	1.8	51.3
De 10 a menos de 20 caballerías	0.078	13.7	0.6	16.6	0.1	30.2
De 20 a menos de 50 caballerías	0.032	7.5	0.3	18.6	0.02	2.8
De 50 o más caballerías	0.003	0.11	0.1	43.6		

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, *IV censo agropecuario. Número de fincas censales, superficie cosechada, producción obtenida de cultivos anuales o temporales y vivero*, tomo 2 (Guatemala: INE, 2004), 3, 33-37 y 53.

1.2.6 Insostenibilidad del crecimiento económico

Según el *Perfil ambiental de Guatemala 2008-2009*²⁰, realizado por el Iarna-URL, las actividades que se desarrollan en la agricultura guatemalteca, la mayor parte orientadas hacia la exportación y producidas en grandes propiedades, extraen una cifra promedio anual de 9.0 toneladas de bienes naturales por ha, cantidad superior a la media mundial de 3.6 t/ha/año. Estos niveles de extracción se asocian con la erosión de los suelos, equivalente a 3.4 toneladas de suelo por cada tonelada de biomasa extraída. Entre el período 1991-2003, 880 200 ha perdieron su cobertura forestal y se destinaron para usos agropecuarios, principalmente para cultivos anuales y permanentes. En este mismo sentido, la *Cuenta integrada de tierra y ecosistemas (CITE)*, elaborada en 2009 por el Iarna-URL²¹, advierte que el 75 % de las ecorregiones no presenta las condiciones biofísicas de conectividad y tamaño de fragmento²² mínimas para garantizar la provisión de bienes y servicios naturales.

De una manera más global y concluyente, el Iarna-URL²³ indica que el crecimiento económico se basa en grados de agotamiento de los recursos naturales y de deterioro ambiental, lo cual equivale a un crecimiento económico insostenible, y afirma que la ocupación del territorio no ha sido conducida bajo criterios de beneficio social equitativo, sino por criterios eminentemente productivistas y lucrativos de beneficio para sectores reducidos, pero económicamente dominantes.

2. El carácter sectorial de la política agraria impulsada en el gobierno de Álvaro Arzú

Previo a realizar el análisis de los documentos suscritos por la Cámara del Agro y el MAGA, se incluye un marco conceptual sobre el entendimiento

20 Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (Iarna), Universidad Rafael Landívar (URL), *Perfil ambiental de Guatemala 2008-2009. Las señales ambientales críticas y su relación con el desarrollo* (Guatemala: Iarna-URL, 2009), 243.

21 Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (Iarna), Universidad Rafael Landívar (URL) y Banco de Guatemala (Banguat), *Cuenta integrada de tierra y ecosistemas (CITE)* (Guatemala: Iarna-URL, 2009), 27.

22 *ibid.*, 14. En este trabajo se denominan fragmentos a los patrones de heterogeneidad espacial de los elementos del paisaje.

23 Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (Iarna), Universidad Rafael Landívar (URL) y Banco de Guatemala (Banguat), *Sistema de contabilidad ambiental y económica integrada (SCAEI). Alcances para formular políticas de Estado* (Guatemala: Iarna-URL, 2009), 30.

de las políticas públicas que permite evaluar el alcance y las limitaciones de la política agraria examinada, y por otro, se hace una referencia general a dos macroacuerdos políticos para situar el contexto político en que se inserta dicha política.

2.1 Marco conceptual de las políticas públicas

Según Salazar²⁴, dependiendo de los parámetros teóricos elegidos, es posible encontrar entre 30 y 40 definiciones sobre política pública. Salazar retoma los planteamientos expuestos por Yves Mény y Jean-Claude Thoenig, quienes identifican cinco elementos que pueden fundamentar la existencia de una política pública:

- a. Estar constituida por un conjunto de medidas concretas.
- b. Comprender decisiones cuya naturaleza es más o menos autoritaria.
- c. Inscribirse en un marco general de acción.
- d. Tener un público (una colectividad) cuya situación es afectada por esa política pública.
- e. Definir metas u objetivos en función de normas y valores.

Esta manera de comprender las políticas públicas acentúa una perspectiva autoritaria y técnica, y se distancia de otras visiones que mantienen los elementos técnicos, pero que introducen aspectos políticos y sociales, haciendo más complejo su entendimiento.

En esta perspectiva se sitúan Ricardo Stein²⁵ y Roberto Martínez Nogueira²⁶. El primero entiende a las políticas públicas:

24 Carlos Salazar, *Políticas públicas y think tanks*, 2.^a ed. (Guatemala: Konrad Adenauer Stiftung, 2009), 44 y 47.

25 Ricardo Stein, «Gobernar por políticas públicas desde una perspectiva estratégica» (conferencia inaugural presentada en el Seminario internacional: Las políticas públicas agrarias y los retos para el campesinado latinoamericano, Antigua Guatemala, 24 y 25 de junio 2008).

26 Roberto Martínez Nogueira, «La institucionalidad de la agricultura y el desarrollo rural: consideraciones para su análisis» en Piñeiro, *La institucionalidad agropecuaria*, 82-110.

En clave multinivel y de red, donde la formulación de la implementación se produce en arenas y niveles políticos diferenciados, por actores con distintas capacidades y preferencias. Esta visión de las políticas públicas y de la gobernabilidad remite a un plano más complejo en donde participan actores gubernamentales y no gubernamentales, en donde existe una serie de niveles en donde se da la toma de decisiones y de redes a partir de las cuales esta toma de decisiones se da²⁷.

Desde esta visión de Stein, la eficacia-eficiencia de la política pública aumentará en la medida en que se alcancen mayores niveles de gobernabilidad, legitimidad y estabilidad de las instituciones públicas. Asimismo, el rol de la sociedad organizada abarcará la proposición, análisis y negociación a fin de que el Estado adopte y ejecute propuestas nacidas desde los sectores afectados.

Si Stein aporta la existencia de varios actores y niveles, Martínez Nogueira introduce una visión compleja de la agricultura que no debe ser ignorada por la política pública. En efecto, este autor destaca que la agricultura presenta:

Diversas articulaciones y encadenamientos sectoriales, intersectoriales y territoriales que hacen que sus procesos sean consecuencia de comportamientos discretos de una pluralidad de actores, con ámbitos y agentes estatales que persiguen una diversidad de objetivos y estrategias con recursos y capacidades específicos y limitados²⁸.

Para comprender la propuesta analítica de Martínez Nogueira es necesario introducir el concepto de gobernanza. La gobernanza es entendida:

Como la suma de organizaciones, instrumentos de política, mecanismos de financiamiento, instituciones (reglas, procedimientos y normas) y recursos que regulan, guían y orientan el proceso de desarrollo agrícola y rural. Es decir, incluye los arreglos para la articulación, coordinación y regulación de actores sociales (unidades jurisdiccionales, organizaciones públicas y sociales, entidades del sector privado, etc.). La gobernanza excede las relaciones verticales por las que el Estado ejerce su imperio sobre las decisiones de órganos públicos, así como sus medios y decisiones para regular y orientar el comportamiento de los privados. Hace referencia al pluralismo de actores, a la multiplicidad de ámbitos institucionales, a los medios formales e informales de interacción entre los sectores público y privado, a las complejas relaciones de interdependencia entre niveles de gobierno

27 Stein, «Gobernar», 12.

28 Martínez Nogueira, «La institucionalidad», 91.

y a la movilización de redes organizacionales que se dan en torno a las políticas públicas. Denota una representación conceptual y teórica de la coordinación de sistemas sociales y del rol del Estado en ese proceso. Además, la gobernanza es una capacidad, un proceso que se manifiesta en acuerdos y convergencias en una diversidad de redes integradas por actores sociales gobernados por sus propios objetivos, estrategias y lógicas organizacionales²⁹.

Reforzando esta perspectiva compleja en la construcción de las políticas públicas, Piñeiro utiliza el concepto de «Estado estratégico relacional» para hacer referencia a un modelo de actuación en el marco de este entramado de capacidades, aportes y relaciones que se establecen entre distintos ámbitos y niveles de gobierno. Este «Estado estratégico relacional» debe satisfacer ciertos atributos: se trata de un Estado dialogante con los actores sociales, constructor de acuerdos, promotor de la organización de la comunidad y estimulador de capacidades e iniciativas sociales³⁰.

Para el ejercicio de esta capacidad relacional y, a través de ella, alcanzar una adecuada gobernanza, ese Estado requiere contar con recursos analíticos, información rigurosa y confiable, capacidades prospectivas y poder de convocatoria asentado en la legitimidad y en la confiabilidad que puedan generar sus decisiones. Pero, a la vez, este Estado debe contar también con una visión y conducción «estratégica». Martínez Nogueira concluye diciendo que «la gobernanza de la agricultura y del desarrollo rural exige articular esfuerzos en pos de objetivos o valores que gocen de legitimidad. De ahí que debe dar lugar a visiones compartidas de largo plazo»³¹.

Con base en Martínez Nogueira³², en la figura 3 se esquematizan los aspectos conceptuales claves en el proceso de formulación de las políticas públicas y las políticas públicas vinculadas con la agricultura, las cuales se circunscriben a un acuerdo político nacional orientado a cambiar las bases y la configuración económica, político-institucional, social y ambiental del país. Esto implicaría que el Estado desarrolle capacidades políticas y técnicas para involucrar en los niveles locales, regionales y nacionales a los diferentes actores a fin de coordinar objetivos y estrategias. Un asunto

29 *ibid.*, 90-91.

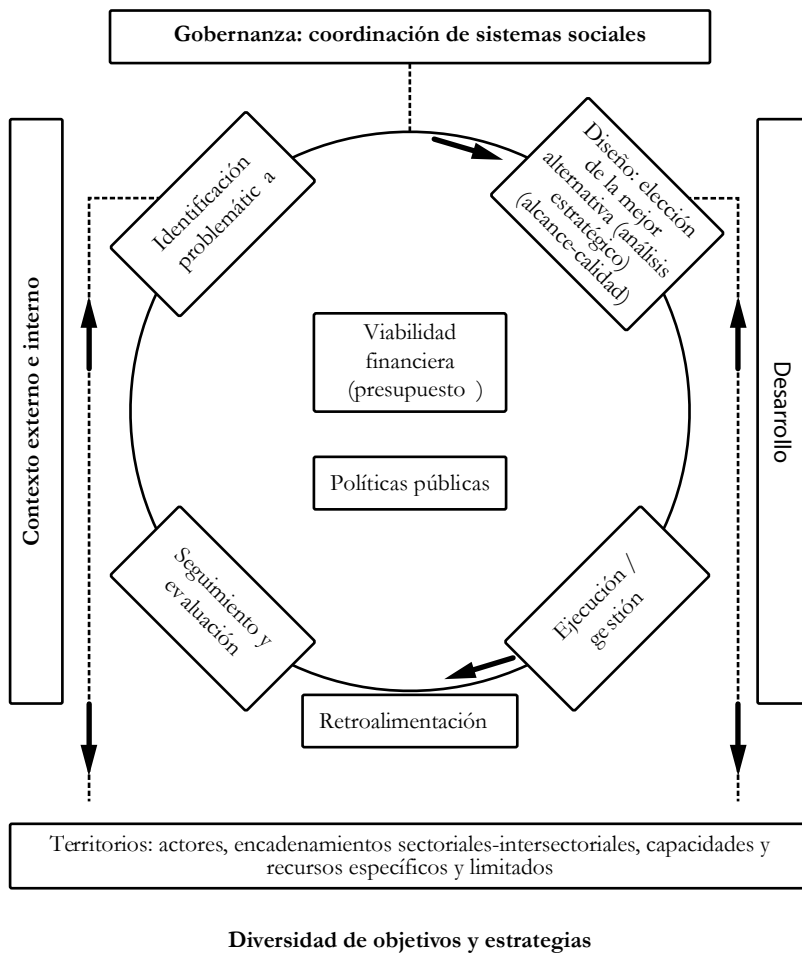
30 *ibid.*, 102

31 *ibid.*, 102.

32 Martínez Nogueira, «La institucionalidad», 90-91.

crucial a cuidar en el proceso es la participación de los distintos actores en las cuatro fases del ciclo, en el propio diseño de la ruta general y en el equipo técnico que compila y sistematiza los acuerdos (viabilidad política). Se destaca el contexto externo e interno (punto de partida) y el horizonte de desarrollo (punto de llegada) como elementos sustanciales e ineludibles del proceso de formulación y concreción de la política.

Figura 3. Aspectos a considerar en el proceso de formulación de las políticas públicas



Fuente: elaboración propia.

En resumen, la solidez de la política pública no depende únicamente de una excelente capacidad operativa-programática (claridad y precisión de objetivos, metas, instrumentos, recursos, organización adecuada y ejecución eficiente), sino de cómo ha sido el proceso de identificar los problemas, las soluciones y las prioridades. La legitimidad y confianza en la política pública radica en la capacidad estatal de concertar una pluralidad de intereses y convertirlos en una voluntad colectiva para la transformación.

2.2 Los grandes acuerdos políticos: Constitución Política de 1985 y los Acuerdos de Paz

En la historia política reciente de Guatemala hay dos productos «históricos» y «trascendentales» que condensan esfuerzos encaminados a rediseñar el marco de las relaciones políticas, económicas, sociales y culturales: la Constitución Política de la República de Guatemala y los Acuerdos de Paz.

La Constitución de la República vigente, creada en 1985, fue el resultado del trabajo de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), conformada por 88 diputados, cuyas principales fuerzas políticas provenían de la Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG) con veinte diputados, la Unión del Centro Nacional (UCN) con veintiún diputados y el Movimiento de Liberación Nacional en alianza con la Central Auténtica Nacionalista (MLN-CAN) con veintitrés diputados. El 27 % restante de constituyentes se distribuyeron entre seis partidos y una coalición: Partido Revolucionario (diez diputados), Partido Nacional Renovador (cinco diputados), Partido Institucional Democrático (cinco diputados), Partido de Unificación Anticomunista, Frente de Unidad Nacional, Organización Campesina de Acción Social y la coalición entre el Partido Nacional Renovador y la Democracia Cristiana Guatemalteca con un diputado cada uno.

La homogeneidad ideológica y política de la ANC (una visión urbano-céntrica, racista, ladina, anticomunista, con fuertes nexos con los capitales agroindustriales) se expresaría en una constitución política que consignó avances importantes en términos de algunos derechos políticos y sociales, pero que dejó intacta la matriz económica concentradora y no hizo concesiones para reconocer la diversidad étnica y cultural del país.

El segundo esfuerzo, los Acuerdos de Paz, fue el resultado de un largo proceso de negociaciones que concluyó en diciembre de 1996 bajo la presidencia de Álvaro Arzú. La sociedad civil confió en que los Acuerdos de Paz concretarían elementos fundamentales postulados por la Constitución de la República, especialmente en lo concerniente a configurar una sociedad más democrática, incluyente y una distribución de la riqueza en beneficio de la población más pobre.

Construidas esas dos perspectivas estratégicas (1985: Constitución Política de la República y 1996: Acuerdos de Paz), nos preguntamos, ¿cuáles fueron los postulados principales de la política agraria desde el período de gobierno de Álvaro Arzú en adelante?

2.3 El carácter sectorial de la política agraria 1998-2030

A continuación se analiza el documento titulado *Política agraria y sectorial (1998-2030). Instrumento para la revalorización de la ruralidad y el desarrollo en Guatemala* elaborado por el MAGA en 1998 y fundamento de la política agraria surgida dos años después de la firma de los Acuerdos de Paz.

2.3.1 Unidad de pensamiento y acción entre el MAGA y la Cámara del Agro de Guatemala y el Consejo Agroindustrial³³

El mismo año en que salió a luz pública la iniciativa del MAGA, la Cámara del Agro y el Consejo Agroindustrial dieron a conocer su propuesta de política agraria. El examen comparativo de ambos documentos revela que tienen el mismo origen y las diferencias obedecen más al ámbito de edición. Las similitudes son tan grandes que sugieren que siempre hubo un solo documento, elaborado por el mismo equipo; pero suscrito por dos entidades diferentes: una pública (MAGA) y una privada (Cámara del Agro).

33 Las asociaciones que integran la Cámara del Agro y el Consejo Agroindustrial son: Asociación de Azucareros de Guatemala (Asazgua), Asociación de Productores de Banano (Asoproba), Asociación Gremial de Exportadores de Productos No Tradicionales (Agexpront), Asociación Nacional de Avicultores (Anavi), Asociación Nacional del Café (Anacafé), Cámara de Productores de Leche, Consejo Nacional del Algodón, Gremial de Huleros de Guatemala (Gremhule), Unión de Asociaciones Ganaderas (Unaga) y la Unión de Cañeros del Sur.

La unidad de pensamiento entre el MAGA y la Cámara del Agro no tendría mayor relevancia si no existiera un contexto político favorable, abierto por la firma de los Acuerdos de Paz, para la construcción de visiones compartidas desde la perspectiva de la gobernanza y del Estado estratégico relacional descritos en páginas anteriores.

Como podrá apreciarse a continuación, los énfasis puestos en la sección destinada a realizar el diagnóstico de la situación llevan el sesgo de los empresarios y generan las condiciones para justificar posteriormente la identificación de las áreas estratégicas, las políticas y los instrumentos.

Ambos documentos cuestionan los excesos intervencionistas (planificador y ejecutor de actividades) del Estado en la política agropecuaria durante el período 1955-1985, que abarcó la distribución de fertilizantes y el crédito subsidiado, los precios de garantía para los granos básicos, la obligatoriedad en todas las fincas de producir el 10 % del área cultivada de granos básicos, la colonización de la Franja Transversal del Norte (FTN) y el reparto de importantes extensiones en la costa sur (La Blanca, Cuyuta y La Máquina).

Tanto el documento de la Cámara del Agro y del Consejo Agroindustrial como el del MAGA estiman que la política de colonización de la FTN y Petén alentó y profundizó la deforestación, que el subsidio a fertilizantes y pesticidas incentivó el uso ineficiente de los mismos y que no se logró la autosuficiencia alimentaria. Los dos textos reconocen como un avance significativo el hecho de que durante el período analizado se amplió la canasta de productos de exportación sumándose el café, las carnes, el azúcar, el cardamomo, el banano y el algodón.

En el documento de la Cámara del Agro, el análisis del período 1955-1985 comienza citando el documento del BID, *Agricultura, medio ambiente y pobreza en América Latina*, publicado a finales de los años ochenta. Según este trabajo, el Estado asumió tres funciones primordiales: regulador del ciclo y de los mercados, agente del proceso de acumulación y crecimiento, y promotor de una mejor distribución.

No obstante, en el análisis realizado por las dos entidades (Cámara del Agro y MAGA) no se encuentran evidencias suficientes para afirmar que el Estado guatemalteco desarrollara las tres funciones aludidas. A diferencia de México, Costa Rica, Argentina, Honduras y Venezuela, que promovieron el corporativismo en sus estrategias de desarrollo, produciéndose un ensanchamiento de la actividad estatal en la economía, en Guatemala la intervención del Estado -como agente del proceso de acumulación y promotor de una mejor distribución- fueron ideas fugaces que no llegaron a convertirse en políticas públicas formalmente constituidas.

Los análisis de la Cámara del Agro y del MAGA omiten que durante el período analizado, la agricultura guatemalteca alcanzó altos niveles de producción y modernización. En el período 1950-1980, la producción aumentó casi un 4 % anual, por encima del promedio en América Latina (3 %), de los países industrializados (2 %) y de las economías socialistas (2.6 %). La producción por habitante se incrementó en un 44 %. También se olvidan que a pesar de la modernización alcanzada (desmote del algodón, procesamiento de la caña en azúcar, empaque de banano) siguió el predominio de las cadenas productivas incompletas o muy cortas, y que los ecosistemas sufrieron alteraciones desde leves a severas tanto en las áreas de modernización agrícola como en las de la agricultura campesina. Tampoco hacen referencia a la estructura agraria predominante en donde el 95 % de la producción de caña, el 90 % de la de café y el 100 % de la del algodón provenían de fincas empresariales³⁴.

Del gobierno demócrata cristiano (1986-1990) destacan como única novedad el giro en la política de tierras que incorpora el mecanismo de la compraventa de tierras de manera voluntaria. Enfatizan que no se logró frenar la erosión ni la contaminación de los cuerpos de agua y que la deforestación aumentó a un ritmo de 90 mil ha por año; asimismo, que hubo poco empleo y el nivel de ingreso de los hogares rurales no aumentó. Las razones, desde su perspectiva, fueron los controles de precios de ciertos productos alimenticios, la sobrevaluación de la moneda, el conflicto armado interno y la ineficiencia gubernamental.

34 Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), *Guatemala: Marco cuantitativo de la agricultura guatemalteca (1950-1999)* (Guatemala: IICA, 1999), III-IX.

Por otra parte, consideran que en el período de la administración de Álvaro Arzú (1996-2000) hay un giro hacia una nueva política agraria caracterizada por su coherencia técnica y por el respaldo político de varios sectores sociales, los cuales no se identifican.

El repaso histórico que realizan ambos documentos presenta otras omisiones adicionales a las ya señaladas. Por ejemplo, no hacen un análisis de las implicaciones que tiene la estructura lati/minifundio en la distribución del ingreso, en la eficiencia económica y ambiental, y en la desintegración social del país.

Desconocen deliberadamente el fuerte vínculo que existe entre tenencia agraria y nivel de seguridad sobre la posesión del manejo del patrimonio natural, principalmente el manejo forestal. Tampoco aluden a los principales nudos que frenan el desarrollo rural: desarrollo diferenciado y desigual de la infraestructura productiva y de servicios, falta de créditos para capital de trabajo e inversiones y ausencia de un acompañamiento organizativo y exportador.

La trascendencia del nexo existente entre ambos documentos, uno asumido como política oficial del MAGA del Gobierno de Álvaro Arzú y el otro como «propuesta» de los empresarios, radica en varios aspectos que se desarrollarán a continuación.

En primer lugar, si se aplicara un análisis multinivel y de red de las políticas públicas, siguiendo la propuesta de Stein, es indudable que no se cumple con ese principio. Lo que se evidencia es un caso «visible» de un sólido vínculo entre el sector público y el sector privado. Y se dice «visible» porque esta relación solo puede inferirse a partir de la trayectoria social y laboral del MAGA. Este fuerte nexo tiende a desdibujarse y esconderse en el individuo que ocupa la cartera ministerial y, por consiguiente, se debilita cualquier argumento crítico sobre la influencia sustantiva de los empresarios agroindustriales en la política agraria.

En tal sentido, ambos documentos adquieren un valor particular porque permiten observar una inaudita institucionalización en la convergencia de intereses entre el sector público y el sector privado, en un contexto de

discusión «participativa» de la «política agraria y sectorial» en los espacios paritarios creados por los Acuerdos de Paz, uno de los grandes acuerdos políticos a los que se hizo referencia anteriormente.

Esto último conduce hacia un segundo punto: la inexistencia de una valoración positiva de los Acuerdos de Paz por parte de uno de los signatarios de dichos acuerdos, es decir, el Gobierno de Guatemala. Mientras una parte significativa de sectores, actores sociales y ciudadanía en general nutrían sus esperanzas en la agenda de la paz como elemento fundamental para encauzar soluciones nacionales, y participaban activamente en espacios para la definición, gestión y evaluación de las políticas públicas nacidas de los Acuerdos de Paz, el MAGA institucionalizaba la «propuesta» de la Cámara del Agro. Este sesgo sectorial y no nacional de la política agraria contribuyó a restarle eficacia, en el sentido de que no respondía a las necesidades sentidas de los beneficiarios³⁵.

Por otra parte, Stein afirma que la conceptualización del problema y la forma de proponer la solución al mismo están íntimamente impregnadas de esquemas mentales y paradigmas conceptuales con los que se aprehende la realidad³⁶. En tal sentido, una de las premisas que orienta de manera decisiva la política del MAGA está relacionada con su visión sobre la «agricultura de infra subsistencia y de subsistencia» en cuanto a su carácter «depredador» del entorno físico y por dedicarse a actividades productivas de bajos ingresos, principalmente la producción alimentaria.

En el cuadro 15 y anexo 1 se ofrece un resumen de lo abordado en este inciso.

35 Stein, «Gobernar», 27.

36 *ibid.*, 21.

Cuadro 15. Síntesis comparativa entre la *Política agraria y sectorial (1998-2030)* del MAGA y la *Propuesta de política agraria* de la Cámara del Agro y del Consejo Agroindustrial

<i>Política Agraria y Sectorial (1998 -2030). Instrumento para la revalorización de la ruralidad y el desarrollo en Guatemala</i>	<i>Propuesta de política agraria de la Cámara del Agro de Guatemala y del Consejo Agroindustrial</i>
<p>Sección 3. Naturaleza de la política agraria y sectorial. Problemas y desafíos actuales: «Entre los años de 1955 a 1985, la política agraria se caracterizó por el impulso a la dotación de tierras nacionales a los campesinos, evidenciada en el proceso de colonización de la Franja Transversal del Norte (FTN) y del departamento de Petén» (primer párrafo, página 13).</p> <p>Sección 3.2. Características e impactos de 1986 a 1996: «A partir de 1986, en un intento de estimular el mercado de tierras en el país, la política agraria experimentó un giro al pasar a privilegiar la dotación de tierras por medio de la compraventa voluntaria. Sin embargo, el marco legal permaneció sin cambios, lo que no contribuyó con el nuevo esquema impulsado» (primer párrafo, página 14).</p> <p>Sección 4. La Nueva Política Agraria y Sectorial: «Fondo de Tierras (...) facilitando el acceso a la misma a guatemaltecos con vocación de trabajarla y que, mediante procesos de capacitación y asistencia técnica, garanticen su sostenibilidad económica y de los recursos naturales» (cuarto párrafo, página 18).</p>	<p>Sección 2. Análisis general de las políticas agrarias: «Entre los años de 1955 a 1985, la Política Agraria de Guatemala se caracterizó por el impulso a la dotación de tierras nacionales a campesinos, evidenciada en el proceso de colonización de la Franja Transversal del Norte, de Petén y de importantes extensiones en la costa sur del país, de parcelamientos como La Blanca, Cuyuta y la Máquina, entre otros» (segundo párrafo, página 2).</p> <p>Sección 2.2. Políticas de 1986 a 2000: «A partir de 1986, en un intento por estimular el mercado de tierras por medio de la compraventa voluntaria. Sin embargo, el marco legal permaneció sin cambios y la estructura agraria no sufrió mayores transformaciones» (segundo párrafo, página 3).</p> <p>Sección 5. Áreas de trabajo principales: «Esto constituye una respuesta a las demandas de tierras, facilitando su acceso a quienes estén interesados en trabajarla y tengan aptitud para hacerla producir, garantizando su sostenibilidad económica y la de los recursos naturales» (tercer párrafo, página 11).</p>

Continuación cuadro 15

<p>Sección 5. Otros elementos fundamentales para el desarrollo rural: «La formación específica para el trabajo, juega también un papel estratégico para buscar la reconversión y especialización del recurso humano, de acuerdo con las necesidades inmediatas de la demanda» (décimo párrafo, página 23).</p> <p>Sección 5.3. Diversificación de las actividades económicas en función del potencial y diversidad de los recursos: «Deben generarse incentivos a la inversión en diversas áreas, tales como turismo, producción primaria, agroindustrial e industrial proveniente de la agricultura y del bosque, artesanía, minería, manejo de áreas forestales, manejo de áreas protegidas, etc.» (quinto párrafo, página 24).</p> <p>Sección 5.5. Desarrollo tecnológico para actividades no agrícolas: «La diversificación de las actividades económicas en el área rural, bajo el enfoque de revalorizar la ruralidad, requiere de un esfuerzo serio y sostenido para desarrollar y/o adecuar tecnologías de punta y limpias que sin quitar la característica artesanal de los productos y servicios, permita mejorar los procesos y calidad de los mismos. En este esfuerzo la modalidad a utilizar para apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas tendrá especial importancia, dado el proceso de descentralización del Estado, las particularidades culturales de los grupos a apoyar y la necesidad de interesar a empresas, organizaciones y universidades por incursionar en este campo» (duodécimo párrafo, página 24).</p>	<p>Sección 6. Ejes horizontales complementarios a la propuesta de política agraria: «La formación específica para el trabajo juega también un papel estratégico para la reconversión y la especialización del recurso humano, de acuerdo con las necesidades inmediatas de la demanda» (quinto párrafo, página 30).</p> <p>Sección 6.3. Diversificación de las actividades económicas en función potencial y la diversidad de recursos: «Deben generarse incentivos a la inversión en diversas áreas que han sido identificadas como potenciales para apuntalar su competitividad, tales como turismo, agroindustria alimentaria, forestería y servicios de maquila, entre otros» (segundo párrafo, página 31).</p> <p>Sección 6.5. Desarrollo tecnológico para actividades no agrícolas: «La diversificación de las actividades económicas en el área rural requiere de un esfuerzo serio y sostenido para desarrollar o adecuar tecnologías de punta y limpias que, sin quitar la característica artesanal de los productos y servicios, permita mejorar los procesos y la calidad de los mismos. La modalidad a utilizar para apoyar a estas empresas tendrá especial importancia, dado el proceso de descentralización del Estado, las particularidades culturales de los grupos a atender y la necesidad de interesar a empresas, organizaciones y universidades para incursionar en este campo» (cuarto párrafo, página 31).</p>
---	--

Fuente: elaboración propia.

2.4 Los postulados que guían la política agraria y sectorial

Uno de los rasgos sobresalientes de ambos documentos es el despliegue de una visión estratégica que busca situar la ruralidad en el marco de un desarrollo a escala nacional. No obstante, esta perspectiva incorpora un enfoque que postula la eficiencia de los mercados como clave fundamental para alcanzar la prosperidad. Lo anterior puede observarse con más claridad en los postulados más importantes que subyacen en los documentos:

- a. La tierra como recurso finito y una población que no sabe utilizarla. A lo largo de ambos documentos se va instalando la idea de que los problemas de «la población del área rural» serán resueltos si se adopta un enfoque diferente que coloque el tema de la tierra en la perspectiva del desarrollo rural. Se recalca que la población rural utiliza la tierra «sin considerar las características que condicionan su uso en función de su vocación y sostenibilidad»³⁷.
- b. La agricultura de subsistencia es un problema para que la agricultura sea más competitiva. En varias secciones del documento *Política agraria y sectorial (1998-2030)* se contrasta entre unos actores «con potencial»³⁸ y una agricultura «practicada por campesinos que no logran obtener los ingresos mínimos para cubrir sus necesidades básicas y, por el contrario, deterioran sus ingresos año con año, además de su entorno físico»³⁹. Asimismo, se afianza una imagen dual de la agricultura guatemalteca. Por un lado, coloca a la agricultura campesina de infrasubsistencia y subsistencia, y por el otro, a la agricultura excedentaria.
- c. Promover el cambio de ventajas comparativas por ventajas competitivas. Este tránsito será posible si se aplican «mecanismos de mercados más eficientes, que garanticen la innovación y el crecimiento económico del sector»⁴⁰.
- d. Agotamiento de la política agraria de 1955 a 1985 y de 1986 a 1996.

³⁷ Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, *Política agraria y sectorial*, 13.

³⁸ *ibid.*, 16.

³⁹ *ibid.*, 27. En el documento del MAGA, la agricultura excedentaria y comercial es definida como la actividad productiva practicada por los «empresarios» de la agricultura, que producen en función del mercado.

⁴⁰ *ibid.*, 17. Las negrillas son del autor.

Se hace una fuerte crítica a las políticas de reparto agrario, a los subsidios de los insumos para la producción, al control de precios, a la búsqueda de la autosuficiencia alimentaria y a una política macroeconómica con sesgo antiexportador (control de precios, impuestos a la exportación y sobrevaluación de la moneda).

3. La experiencia del Fondo de Tierras: ¿símbolo de fracaso de la política sectorial?

En esta sección se examinan los programas de compraventa de tierras y de subsidio parcial de arrendamiento de tierras ejecutados por el Fondo de Tierras, una institución surgida en el marco de la política agraria y sectorial analizada.

En la Ciudad de México, el 6 de mayo de 1996, representantes del Gobierno de la República, la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca y las Naciones Unidas firmaron el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (Asesa). Este acuerdo incluyó el compromiso de crear una entidad con la potestad de concentrar el financiamiento público para la adquisición de tierras y con el mandato de contribuir a transparentar el mercado de tierras. El acuerdo también identificó diez posibles fuentes para conformar el fondo, destacando las siguientes: i) baldíos y tierras nacionales; ii) tierras ociosas que se expropian según el artículo 40 de la Constitución Política de la República; iii) tierras que se adquieran con recursos provenientes de la venta de excesos de tierras que pudieran resultar en las propiedades privadas al comparar la medida real con la superficie registrada en el Registro de la Propiedad.

Ninguna de estas orientaciones establecidas en el acuerdo fue implementada. El Fondo de Tierras ha operado a partir de las tierras compradas con los recursos públicos asignados por el MAGA y su capacidad de respuesta ha sido notablemente limitada con respecto a la demanda efectiva del acceso a la tierra. Esta situación se agudizó en 2008, al cumplirse el período de diez años que obligaba al Estado a asignar recursos financieros a esta entidad⁴¹. Así, a partir de ese año, al no contar con las transferencias del Estado, el programa de reparto de tierras por la vía del mercado redujo sus operaciones.

41 Decreto núm. 24-99. *Ley del Fondo de Tierras* (Guatemala: Congreso de la República, 1999), Capítulo III: Mecanismos de financiamiento de los proyectos, artículo 26.

3.1 El programa de acceso a la tierra vía mercado

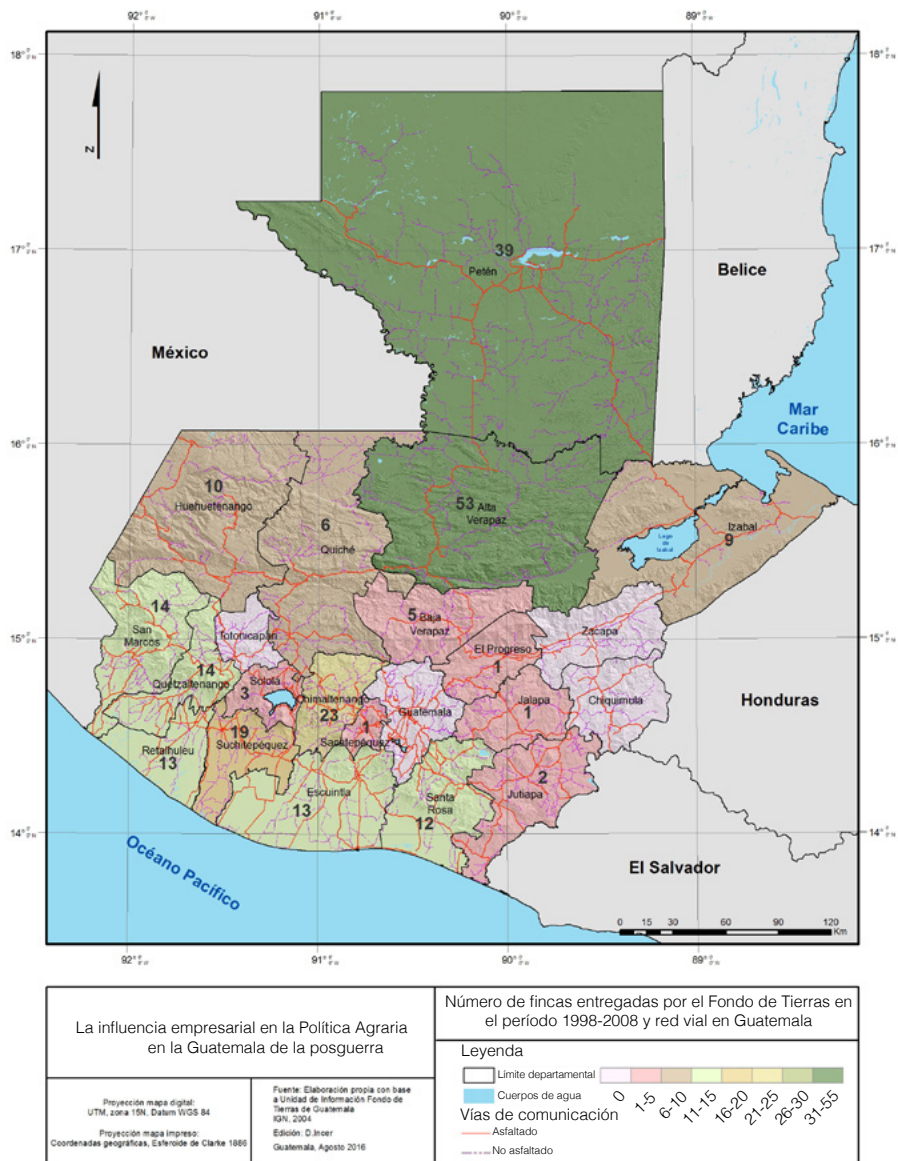
Según información proporcionada por el Fondo de Tierras, entre 1998 y 2009 se adquirieron un total de 249 fincas, con un promedio anual de compra de 23 fincas. Durante los años 2000 y 2001, años con el mayor número de adquisiciones, se compraron 41 y 59 fincas respectivamente. Los años con menor número de fincas adquiridas fueron 2007 y 2008, con ocho y siete fincas compradas respectivamente. El crédito concedido durante ese período alcanzó un monto de Q674 396 345.39, del cual el 67 % fue como capital y el resto como subsidio. Con esa cantidad se logró negociar un total de 91 768.47 ha y beneficiar a un total de 19 192 familias.

Al Fondo de Tierras se le ha cuestionado por la carencia de un enfoque territorial, la baja productividad de las tierras adquiridas, la insuficiencia de un programa de inversiones productivas, la compra de tierras a precios altos en lugares alejados y de difícil acceso, la falta de infraestructura productiva y social, la inclusión de muchos beneficiarios sin considerar el tamaño territorial necesario para vivir dignamente (producción comercial y autoconsumo) y la promoción de sistemas de producción monocultivista⁴².

La comparación del mapa de fincas según departamento y el mapa de la red vial (figura 4), permiten mostrar las incoherencias de la política de entrega de tierras por parte del Fondo, pues los departamentos (Petén y Alta Verapaz) con menos desarrollo de la red vial concentran el mayor número de fincas.

42 Eugenio Incer Munguía, «La tercera ola de la Reforma Agraria» (Ponencia presentada en el Seminario internacional: Alternativas para el desarrollo rural integral, con énfasis en la seguridad alimentaria, Guatemala, 25 al 27 de noviembre de 2009).

Figura 4. Número de fincas entregadas por el Fondo de Tierras (1998-2008) y situación de la red vial



Fuente: Fondo de Tierras, Unidad de Información, Resolución 0272012. *Créditos otorgados y morosos, 2004-2011* (Guatemala: Fondo de Tierras, 2012).

Esto ha producido una institución que, desde el punto de vista del modelo, ha sido un fracaso, si se evalúa su capacidad de responder a la demanda efectiva por el acceso a la tierra (cuadro 16). Dependiendo de la fuente y la estimación de la demanda, la capacidad de respuesta del Fondo de Tierras oscila entre 2.5 % al 5.5 %.

Merece recordar que entre los supuestos para el buen funcionamiento del Fondo de Tierras están el transparentar y dinamizar el mercado de tierras; sin embargo, hasta 2016 no se han aplicado los mecanismos que coadyuvarían a tales propósitos, como por ejemplo, gravar las tierras ociosas e improductivas. Asimismo, el programa de titulación de tierras tampoco ha logrado bajar el número de fincas sin registro catastral y jurídico.

La combinación de ambos factores alienta la especulación de tierras y la imposición del precio a criterio de los propietarios de las fincas que saben que solamente por poseer el título de propiedad llevan una ventaja con respecto a otros propietarios. Otro supuesto sobre el cual se erigió el modelo fue el de asegurar líneas de financiamiento para inversiones productivas y sociales. Los recursos obtenidos por los beneficiarios (subsidio alimenticio, por ejemplo) fueron invertidos para pagar el capital de la nueva deuda contraída con el Fondo de Tierras y/o construir viviendas en el nuevo asentamiento.

En la práctica, el fracaso del modelo ha sido aceptado por parte del Estado al impulsarse un programa alternativo al Fondo de Tierras, denominado Programa de Atención a Crisis. Dicho programa ha involucrado a más de mil familias distribuidas en 22 comunidades. La Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA) —entidad cuya misión no es distribuir tierras— ha invertido en ese programa cerca de 60 millones de quetzales (cuadro 17).

Cuadro 16. Estimación de la demanda efectiva de tierras (familias)

Fuente	Estimación de la demanda (familias)		Capacidad de respuesta Fondo de Tierras (%)	Observaciones
Carrera (1988)	400 000		4.8	Tomando como base el censo agropecuario de 2003, se considera a las propiedades con menos de 0.7 ha.
	450 000		4.2	
	370 130		5.1	
Roldán (2010)	668 695 (empleado privado)		2.8	Tomando como base el censo de población y habitación de 2002.
	659 143 (cuenta propia)		2.9	
	343 488 (familiar no remunerado)		5.5	Encuesta nacional de condiciones de vida de 2006.
	599 615 (jornaleros agrícolas ocupados)		3.2	
	761 309 (jornaleros agrícolas con subempleo visible)		2.5	
Secretaría de Asuntos Agrarios	190 481	10	Según la Secretaría de Asuntos Agrarios existen 1375 casos en proceso que están demandando la cantidad de 296 382.85 ha.	

Fuente: elaboración propia con base en Úrsula Roldán, «Estrategias y dinámicas campesinas frente a la Política Agraria de post-guerra en Guatemala (entre el proceso de paz y políticas neoliberales, 1985-2009)» (Tesis doctoral, Universidad París I, La Sorbona, 2012), 121-122.

Cuadro 17. Programa alterno de acceso a la tierra impulsado por la SAA, 2008-2011

Año	Cantidad de fincas	Cantidad de comunidades	Familias	Extensión (caballerías)	Monto total
2008	5	6	475	18.97	Q17 965 564.11
2009	5	8	295	20.24	Q18 730 060.50
2010	6	6	254	21.55	Q16 425 572.50
2011	2	2	63	10.37	Q6 392 870.00
Total	18	22	1087	71.13	Q59 514 067.11

Fuente: Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA), *Elementos de articulación de la SAA a considerar como centro del desarrollo rural integral* (Guatemala: SAA, 2011), 3-15.

3.2 Un modelo exitoso para sanear el endeudamiento agrario

Para acercarse cuantitativamente a la deuda agraria existen dos fuentes: el número de fincas y el de familias involucradas. Por un lado, la bancada de la Unidad Revolucionaria Guatemalteca gestionó la aprobación de un anteproyecto de ley para que el Congreso de la República condonara la deuda de 127 fincas, lo cual beneficiaría a 14 820 familias⁴³. El total de la deuda asciende a Q333 914 835.06.

Las estadísticas del Fondo de Tierras dan cuenta que entre el año 2009 y el 2011, la estrategia de recuperación de los créditos fue relativamente exitosa, la cual consistía en la desacumulación del 100 % de la mora y el 99 % de los intereses a todas las fincas, de todos los créditos vigentes en la Cartera de Acceso a la Tierra.

La aplicación de esta política (Política de Renegociación de Créditos y Reactivación Productiva) ha implicado que el Fondo de Tierras

deje de percibir recursos financieros por un monto de 78 millones de quetzales, al 31 de diciembre de 2010, en concepto de intereses y mora, sin tomar en cuenta los gastos de funcionamiento que suman 2.6 millones de quetzales⁴⁴.

La estrategia se complementa con un esfuerzo de renegociación bilateral enfocado a definir una ruta para la reactivación productiva de las fincas endeudadas, lo cual ha tenido un costo aproximado de 37 millones de quetzales, de los cuales 28 millones están destinados para consolidar los sistemas de producción y 3 millones para el fortalecimiento organizativo.

Según la iniciativa de ley 4364, a mayo de 2012, el movimiento de «condonación parcial de la deuda agraria», estimaba 127 fincas en situación de deuda (cuadro 18). En tanto, el Fondo de Tierras reportó que únicamente diecinueve fincas se encontraban en mora sin pago y 66 en mora pero en «disposición de pago» (cuadro 19).

43 Los diputados ponentes Héctor Nuila y Walter Félix, el 12 de abril de 2011 presentaron al pleno del Congreso de la República la «Iniciativa que dispone aprobar la ley para la condonación de la deuda campesina por la compra de ciento treinta y nueve fincas a través del Fondo de Tierras», Número de Registro 4364. La iniciativa fue tramitada para su dictamen por parte de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República.

44 Fondo de Tierras, *Propuesta final deuda agraria* (documento inédito) (Guatemala: Fondo de Tierras, 2010), 8.

Cuadro 18. Número de fincas con deudas contraídas con el Fondo de Tierras por departamento en 2011

Departamento	Número de fincas
Alta Verapaz	22
Chimaltenango	20
Suchitepéquez	17
Retalhuleu	12
San Marcos	12
Santa Rosa	11
Escuintla	11
Izabal	6
Petén	6
Huehuetenango	4
Quiché	2
Jutiapa	2
El Progreso	1
Sacatepéquez	1
Total	127

Fuente: iniciativa de ley para la condonación de la deuda campesina por la compra de ciento treinta y nueve fincas a través del Fondo de Tierras, número de registro 4364.

Cuadro 19. Estado financiero de las fincas adjudicadas por el Fondo de Tierras

Estado financiero	Número
Disposición de pago	108
Pagos al día	33
Período de gracia	9
En mora, pero en disposición de pago	66
Créditos individuales que están pagando	6
Subtotal	222
Movimiento no pago	
En mora y sin pago	19
En cobro administrativo	13

Fuente: elaboración propia con base en datos del Fondo de Tierras, *Propuesta final deuda agraria* (documento inédito) (Guatemala: Fondo de Tierras, 2010), 8.

Para el 2010, el Fondo de Tierras contaba con tres activos extraordinarios y trece fincas estaban en proceso de cobro administrativo, con lo cual se sentaba un grave precedente para una institución que simboliza la cristalización de la paz en las áreas rurales y que ofrecía un horizonte de esperanza para miles de familias sin tierra (cuadro 19).

3.3 El Programa de Arrendamiento de Tierras: morosidad y clientelismo organizativo

Otra señal del fracaso del Fondo de Tierras es la institucionalización desde 2004 del Programa de Arrendamiento de Tierras, el cual progresivamente se ha constituido en el principal programa que impulsa dicha entidad. Su trayectoria es inversa al Programa de Acceso a Tierras. Esta situación se explica por las dificultades financieras generadas a raíz de la finalización del compromiso del Estado de capitalizar el Fondo de Tierras.

El Programa de Arrendamiento de Tierras nace como una contrapropuesta gubernamental para afrontar la crisis en el campo (cuadro 20). Las organizaciones indígenas y campesinas exigían, entre 2002 y 2003, poner en marcha programas de cogestión dirigidos a trabajadores agrícolas y campesinos con menos de una manzana de terreno. Entonces surge el hoy conocido como Programa de Arrendamiento de Tierras, el cual es ofrecido a una población rural vulnerable, aunque se aplican mecanismos aptos para la microempresa económicamente viable.

Durante el periodo 2004-2010, el programa presentó una morosidad promedio global del 46.8 % (cuadro 21). Es una morosidad relativamente significativa y más aún si se considera que el usuario moroso queda invalidado para ser sujeto del programa en los subsiguientes años. Dicho en términos sencillos, en 2010, de cada diez créditos que se concedieron, cuatro presentaron incapacidad de pago.

El uso clientelar del programa se revela cuando se examina quiénes son las entidades acompañantes y el número de créditos recibidos (figura 5 y cuadro 22). El Programa de Arrendamiento de Tierras utiliza una estrategia de priorizar a la población con «capacidad de pago», con lo cual los subsidios flotan buscando a los productores que pueden y deben pagar

las tasas del sistema financiero. Con este nivel de morosidad, este subsidio se duplica, al mismo tiempo que excluye a la población más vulnerable.

Cuadro 20. Diferencias entre los programas de arrendamiento ejecutado por el Fondo de Tierras y el propuesto por organizaciones indígenas y campesinas que no participan en la institucionalidad agraria

Variables	Programa de Arrendamiento del Fondo de Tierras respaldado por organizaciones indígenas y campesinas que forman parte de la institucionalidad agraria.	Programa alternativo propuesto por organizaciones indígenas y campesinas que no participan en la institucionalidad agraria.
Monto	Q2000 (Q1700 crédito y Q300 subsidio).	Q3200 no reembolsables. La población objetivo del programa no tiene condiciones para endeudarse, aún cuando el crédito se otorgue a una tasa de interés del 0 %.
Naturaleza	Sustituto/complemento de la política de acceso a tierra.	Emergencia y temporal, mientras se avanza en revisar la institucionalidad agraria y de desarrollo rural. Orientado a fortalecer económica y socialmente a la población afectada por eventos climáticos y crisis económicas.
Población objetivo	Campesinos y campesinas en general.	Población campesina sin tierra o con poca tierra (1 manzana).
Objetivos	Seguridad alimentaria.	Seguridad alimentaria, generación de empleo e ingresos.
Administración	Centralizada en el Fondo de Tierras. Genera lentitud y desfases con el ciclo agrícola. Fomento de la dependencia hacia funcionarios o liderazgos caudillistas.	Cogestión. Permite adaptarse a diversas formas de producción y organización. Ágil y oportuno. Fomento de contrapesos dentro de las organizaciones y alienta esquemas más democráticos y horizontales.
Enfoque general	Orientado a fortalecer la producción de granos básicos. Fortalece una actividad o cultivo.	Orientado a fortalecer la pluriactividad de la economía campesina. Fortalece sistemas productivos.
Sistema de monitoreo y evaluación	Se desconoce la existencia de un sistema de monitoreo y evaluación.	El sistema de monitoreo y evaluación está compuesto por un encadenamiento entre entidades gubernamentales, organizaciones campesinas, promotores, promotoras y familias.

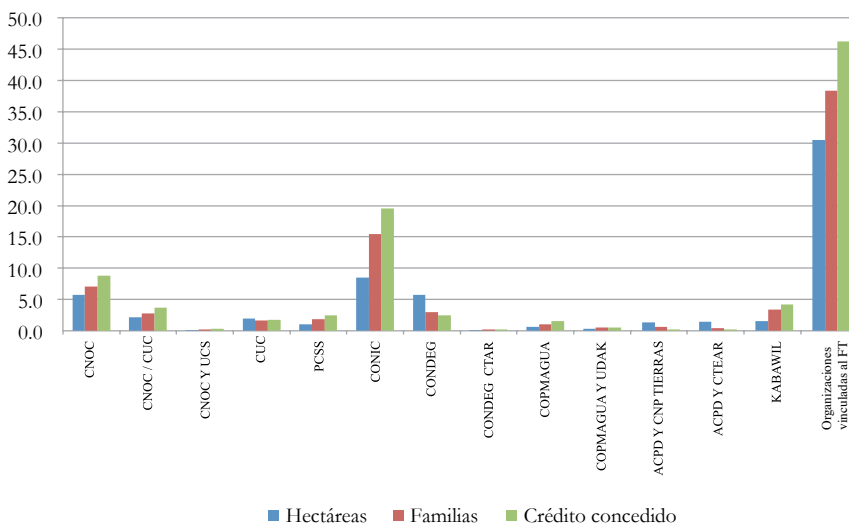
Fuente: elaboración propia con base en Plataforma Agraria, *Informador Rural*, año 3, números 9-10-11 (2011), <http://71.18.198.15>.

Cuadro 21. Porcentaje de morosidad del Programa de Arrendamiento de Tierras

Año	Hombres	Mujeres	Total
2004	17	10	27
2005	32	24	56
2006	30	27	57
2007	29	29	58
2008	22	23	45
2009	23	19	42
2010	23	19	42

Fuente: Fondo de Tierras. Unidad de Información Pública, Resolución 0272012.

Figura 5. Créditos concedidos por el Fondo de Tierras según entidades acompañantes, 1998-2008



Fuente: Fondo de Tierras. Unidad de Información Pública, Resolución 0272012.

Cuadro 22. Principales entidades acompañantes del Programa de Arrendamiento de Tierras

Organizaciones	Siglas
Coordinadora Nacional Indígena y Campesina	Conic
Unión Nacional Campesina	UNAC
Unidad de Acción Sindical y Popular	UASP
Movimiento Social de Guatemala	Mosgua
Mesa Indígena y Campesina	MIC
Programa Nacional de Resarcimiento	PNR
Federación Sindical de Trabajadores de la Silvicultura, la Madera y el Medio Ambiente	FESITRSMAR
Coordinadora Campesina Kab'awil	Kab'awil
Fundación Turcios Lima	FTL
Federación Nacional de Organizaciones Campesinas	FNOC
Defensoría Indígena de las Verapaces	
Consejo de Comunidades Indígenas	CDIK
Comité Campesino del Altiplano	CCDA
Unión Campesina de Guatemala	UCG
Consejos comunitarios de desarrollo de varios departamentos	Cocode
Centro de Investigación y Desarrollo de la Paz	Ceidepaz
Comisión Nacional Paritaria de la Tierra	CNPT

Fuente: Fondo de Tierras. Unidad de Información Pública, Resolución 0272012.

3.4 ¿Una institución susceptible al clientelismo político?

Al examinar ambos programas (Programa de Acceso a Tierras y de Arrendamiento de Tierras), la Coordinadora Nacional Indígena y Campesina (Conic) ha sido la organización más exitosa en el uso de la institucionalidad del Fondo de Tierras. Como puede observarse en la figura 5, el 25.7% de las fincas adquiridas por el Fondo de Tierras ha sido asignado a organizaciones que han integrado su Consejo Directivo, y el 36.9 % se adjudicó a organizaciones afines o muy cercanas a dichas organizaciones.

En cuanto al Programa de Arrendamiento de Tierras, entre las entidades acompañantes a dicho programa pueden observarse a instituciones cercanas al Fondo de Tierras y a los gobiernos de turno (cuadro 22).

Para finalizar esta sección se toman las preguntas y conclusiones del trabajo de tesis de Rebeca Haro⁴⁵. Haro expone que el modelo del Fondo de Tierras funciona a partir de producir una compensación total onerosa, donde la carga financiera del gobierno la adjudica a los beneficiarios y sugiere analizar críticamente las deficiencias de dicho modelo. También se pregunta, qué es lo que más le conviene al país en términos de cómo alentar una mayor eficiencia económica en los diferentes factores de la producción, en concordancia con la reducción de la pobreza. Aconseja mirar la experiencia asiática, pues esta enseña que las unidades pequeñas resultan más eficientes que las unidades de gran tamaño.

Los pequeños agricultores producen significativamente más ganancias por hectárea que las fincas grandes, porque la fuerza de trabajo les resulta más o menos barata, aun cuando la tierra y el capital financiero sean relativamente caros. Esta reforma incrementaría las ganancias agrícolas significativamente y aceleraría el crecimiento agrícola, eliminando la pobreza rural.

3.5 Propiedad privada y mercado de tierras: una acotación final

Una de las posiciones más férreas que tiene la Cámara del Agro es la defensa reiterada de la propiedad privada, derecho claramente consignado en la Constitución Política de la República, pero que eleva a principio dogmático cuando define la libertad, entendiéndola como los derechos inalienables del individuo a producir, intercambiar, consumir y servir sin coacción ni privilegios.

Visto así, el debate requiere abordarse desde el Estado de Derecho y desde una perspectiva ética. En el primer caso, el derecho inalienable se convierte, para los de la Cámara del Agro, en el derecho mismo. Por lo tanto, el derecho a la propiedad se convierte en la medida del resto, es la vara que mide a todos los demás. Bajo este argumento, el sujeto de derecho es el propietario. Pero, atendiendo a la racionalidad del Estado de Derecho, que busca garantizar que las personas ejerzan del modo más completo su condición humana (sujeto de sí mismo), en cuanto está dotada de dignidad y de los derechos que se derivan de ella y que le confieren la calidad de ser un fin en sí mismo, la propiedad está subordinada a la dignidad humana y no al revés.

45 Rebeca Haro, «El modelo del mercado de tierras. La cooperación internacional para el desarrollo rural en el proceso de paz en Guatemala» (Tesis de maestría, Instituto de Investigaciones Dr. Jose María Luis Mora, 2008), 8.

Desde una perspectiva ética, los derechos de propiedad aparecen con una doble dimensión que la Cámara del Agro omite conscientemente. Por un lado, los derechos de propiedad de bienes son una condición básica para ejercer un nivel indispensable de autonomía personal y familiar, y son una base sólida para la libertad humana. No obstante, el derecho de propiedad se deriva del principio del destino universal de los bienes, por lo tanto, está circunscrito dentro de los límites de la función social de la propiedad⁴⁶.

En esta dirección, el artículo 40 de la Constitución de la República admite que la propiedad privada podrá «ser expropiada por razones de utilidad colectiva, beneficio social o interés público debidamente comprobadas». También permite que en caso de «guerra, calamidad pública o grave perturbación de la paz puede ocuparse o intervenir la propiedad, o expropiarse sin previa indemnización»⁴⁷.

El pensamiento sobre la propiedad privada postulado por la Cámara del Agro influyó notablemente en el diseño de la institucionalidad pública, creada a raíz de la firma de los Acuerdos de Paz. El mecanismo de distribución de tierras a través del mercado, regulado por el Fondo de Tierras, fue aprobado el 13 de mayo de 1999; no obstante, desde 1997 operaba el mecanismo, especialmente con población desmovilizada y retornada.

En este marco de discusión sobre la propiedad privada, cómo se responde a las siguientes preguntas: ¿qué hacer con las grandes propiedades que se encuentran subutilizadas o en reserva para especular con ellas, mientras que miles de campesinos viven en condiciones de extrema pobreza?, ¿qué hacer con los grandes propietarios que incumplen con la legislación laboral?

Conclusiones

El espacio rural ha sido visto como un freno para avanzar hacia la modernidad y los censos poblacionales han contribuido a reforzar esta idea. El bosquejo de lo rural y la situación de la agricultura guatemalteca que se expuso en la sección I permiten dimensionar el enorme reto que tiene el Estado para coadyuvar a generar condiciones y procesos encaminados a lograr mejores niveles de bienestar.

46 Eugenio Incer, «Vaivenes del discurso de Álvaro Colom», *Revista Albedrío.org*, 26 de febrero de 2008, 8, <http://www.albedrio.org/htm/documentos/ci-001.pdf>.

47 *Constitución de la República de Guatemala* (Guatemala: Congreso de la República, 1985), artículo 40.

También se ofreció evidencia de que la política agraria examinada, basada en los postulados del *Consenso de Washington*, fue el resultado de un acuerdo entre el Estado y un actor de la sociedad. En otras palabras, el interés privado fue elevado a interés general.

Los empresarios organizados en la Cámara del Agro y el Consejo Agroindustrial han tenido un lugar privilegiado para construir la política, lo cual quedó revelado en el análisis comparativo que mostró las coincidencias entre ambos documentos. A continuación, se enumeran algunas:

- En los diagnósticos de la situación destacan los excesos intervencionistas del Estado y la política de colonización de la FTTN que alentó y profundizó la deforestación, y enaltecen la nueva política agraria por su coherencia técnica.
- Omiten que hubo crecimiento económico, pero sus beneficios no redujeron la pobreza.
- Olvidan el peso de la estructura agraria en la concentración del ingreso, en la desintegración social del país y en la eficiencia para el uso sostenible de la tierra.

La influencia de un actor para definir el contenido programático de la política agraria es inadmisible bajo la visión de gobernanza expuesta en el marco conceptual de las políticas públicas. Lo más irónico es que esta inaudita institucionalización de los intereses del sector privado ocurrió en un contexto de discusión participativa de la política agraria y sectorial.

Desde el punto de vista de generar condiciones de vida digna para las mayorías rurales que viven en situaciones de extrema pobreza y pobreza general, la efectividad de la política agraria es un asunto crucial. Para este fin, dicha política se limitó a seis programas⁴⁸ que absorben los pocos recursos –0.4 % del PIB– destinados para afrontar la problemática agraria y el desarrollo rural.

⁴⁸ Los seis programas priorizados por el MAGA son: i) acceso a tierras, ii) certeza jurídica; iii) distribución de fertilizantes; iv) desayunos y almuerzos escolares; v) apoyo financiero al sector cafetalero; y vi) asistencia alimentaria.

El más importante de ellos, el Fondo de Tierras, nació marcado por el fracaso, cuyas señas más evidentes son el clientelismo, la ausencia de un enfoque territorial para la asignación de tierras, la omisión para aplicar criterios técnicos y sociales; pero sobre todo, ciertas restricciones significativas para responder a la demanda efectiva de tierras.

En el transcurso de este trabajo se comprobó que tanto la transición a la democracia como el período de la posguerra, más que representar un punto de inflexión, representaron un *continuum* de un proyecto económico apoyado en los siguientes ejes: i) una macroeconomía ordenada y estable; ii) una economía que profundiza su orientación hacia los mercados externos, desestimando el rol del mercado interno como generador de empleo; y iii) la claudicación del Estado como agente para reducir la pobreza y las desigualdades. Por ejemplo, se mantiene inalterable la estructura de distribución del ingreso del PIB (ver cuadro 3, fila 3).

En general se observa que el enfoque dominante en las políticas públicas (agrarias, laborales, ambientales, sociales, alimentarias) traza un horizonte de sobrevivencia, impuesto sobre la población indígena y campesina, el cual se ubica dentro de los límites fijados por las políticas públicas de «desarrollo económico» y «desarrollo social», así como dentro de los límites territoriales de implementación de dichas políticas, y se ajusta a las tendencias del mercado internacional («modernizarse» o «urbanizarse»).

Anexo 1

Resumen de la Nueva Política Agraria y Sectorial

Objetivo general: contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población rural que depende directa e indirectamente de la agricultura y de los recursos naturales, que permita la revalorización de la vida en el campo, el avance hacia la equidad, el desarrollo equilibrado de las regiones del país y la disminución de la heterogeneidad estructural, que es la expresión del subdesarrollo y pobreza.

Objetivos específicos	Áreas de acción estratégica	Políticas	Instrumentos
Fortalecer y promover las inversiones estratégicas en tecnología, infraestructura y servicios de apoyo a la producción en el área rural.	Certeza jurídica sobre el uso, tenencia y propiedad de la tierra.	Regulación del uso, tenencia y propiedad de la tierra.	Fondo de Tierras. Contierra. Catastro. Registro. Instituto Geográfico Nacional. Impuesto territorial.
Contribuir a la sostenibilidad de la agricultura y de los recursos naturales.	Uso y manejo del agua.	Gestión integrada del recurso del agua. Uso eficiente del agua.	Plan de manejo integrado del recurso hídrico.
Lograr el ordenamiento territorial de las tierras rurales en función de su vocación.	Ordenamiento territorial en las tierras rurales.	Desarrollo forestal.	Concesiones forestales. Incentivos económicos. Áreas protegidas. Instrumentos específicos de la política forestal.
Convertir las actuales ventajas comparativas del país y del sector en ventajas competitivas mediante mecanismos de mercado más eficientes, que garanticen la innovación y el crecimiento económico del sector.	Desarrollo productivo y comercial.	Política pecuaria, frutas, hortalizas, granos básicos e hidrobiológicos. Adaptación, generación y transferencia de tecnología. Inversión productiva y comercialización.	Proyectos productivos en el agro. Fondos competitivos. Alianzas estratégicas. Instituto de Ciencia y Tecnología. Información estratégica. Apoyos a la producción. Mercados financieros. Incentivos económicos. Fideicomisos. Comercio exterior. Normas y regulaciones. Convenios de cooperación. Estrategia de comunicación y difusión masiva. Plan de atención al trabajador del sector. Agroeducación rural.

Continuación anexo 1

Garantizar el abastecimiento y la estabilidad en la producción de alimentos para satisfacer las necesidades alimenticias de la población.	Fomento de la organización y empresariedad.	Redes de agentes de desarrollo agropecuario sostenible (RA-DEAS). Grupos sectoriales de trabajo. Convenios de cooperación. Conglomerados industriales (<i>clusters</i>).
Consolidar y ampliar las diferentes formas operativas de descentralización y organización que impulsa el MAGA y fortalecer la modernización del sector público.		

Fuente: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), *Política agraria y sectorial (1998-2030). Instrumento para la revalorización de la ruralidad y el desarrollo en Guatemala* (Guatemala: MAGA, 1998). Cámara del Agro y Consejo Agroindustrial, *Propuesta de política agraria* (Guatemala: Cámara del Agro, 1998).

Bibliografía

Anson, Richard, Jaime Carrera, Mélida Chew, Juan José Narciso, Beatriz Villeda y Eduardo Zegarra. *Evaluación y marco estratégico del gasto público para el desarrollo agrícola guatemalteco: hacia una mayor eficiencia, eficacia y equidad* (documento inédito). Guatemala, 2009.

Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala (Avancso). *Aferrados a la vida: Una visión global sobre las estrategias campesinas en San Marcos*. Guatemala: Avancso, 2007.

———. *Por los caminos de la sobrevivencia campesina*. Cuadernos de investigación 12, 13, 14. Guatemala: Avancso, 1999, 2000, 2006.

Banco de Guatemala. *Estadísticas e indicadores agrícolas*. Guatemala: Banco de Guatemala, varios años.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Agricultura, medio ambiente y pobreza rural en América Latina*. Washington: BID, 1998.

Cámara del Agro y Consejo Agroindustrial. *Propuesta de política agraria*. Guatemala: Cámara del Agro, 1998.

Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN). *Informe sobre el Programa de Fertilizantes*. Guatemala: CIEN, 2003.

Congreso de la República. *Constitución Política de la República de Guatemala*. Guatemala: Congreso de la República, 1985, artículo 40.

———. Decreto núm. 24-99, *Ley del Fondo de Tierras*. Guatemala: Congreso de la República, 1999.

Fondo de Tierras de Guatemala. *Programa especial de arrendamiento de tierras. Resolución 027-2012 FT-UIP-024*. Guatemala: Fondo de Tierras, 2012.

———. *Propuesta final deuda agraria* (documento inédito). Guatemala: Fondo de Tierras, 2010.

Haro, Rebeca. «El modelo del mercado de tierras. La cooperación internacional para el desarrollo rural en el proceso de paz en

Guatemala». Tesis de maestría, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. 2008.

Incer Munguía, Eugenio. «La tercera ola de la Reforma Agraria». Ponencia presentada en el Seminario internacional: Alternativas para el desarrollo rural integral, con énfasis en la seguridad alimentaria, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Guatemala, 25 al 27 de noviembre de 2009.

_____. «Vaivenes del discurso de Álvaro Colom». *Revista Albedrío.org*, 26 de febrero de 2008. <http://www.albedrio.org/htm/documentos/ei-001.pdf>.

Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (Iarna), Universidad Rafael Landívar (URL). *Evaluación del Programa de Fertilizantes del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación*. Guatemala: Iarna-URL, 2013.

_____. *Perfil ambiental de Guatemala 2008-2009: Las señales ambientales críticas y su relación con el desarrollo*. Guatemala: Iarna-URL, 2009.

Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (Iarna), Universidad Rafael Landívar (URL) y Banco de Guatemala (BANGUAT). *Cuenta integrada de tierra y ecosistemas (CITE)*. Guatemala: Iarna-URL, 2009.

_____. *Sistema de contabilidad ambiental y económica integrada (SCAEI): Alcances para formular políticas de Estado*. Guatemala: Iarna-URL, 2009.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). *Guatemala: Marco cuantitativo de la agricultura guatemalteca (1950-1999)*. Guatemala: IICA, 1999.

Instituto Nacional de Estadística (INE). *Encuesta nacional de condiciones de vida. Pobreza en Guatemala*. Guatemala: INE, 2011.

_____. *Encuesta nacional de empleo e ingresos 2002 al 2015*. Guatemala: INE, 2010.

_____. *Encuesta nacional de condiciones de vida*. Guatemala: INE, 2006 y 2014.

_____. *IV Censo nacional agropecuario*. 3 tomos. Guatemala: INE, 2004.

_____. *Censos nacionales XI de población y VI de habitación*. Guatemala: INE, 2003.

Martínez Nogueira, Roberto. «La institucionalidad de la agricultura y el desarrollo rural: consideraciones para su análisis». En *La institucionalidad agropecuaria en América Latina: estado actual y nuevos desafíos*, editado por Martín Piñeiro, 82-110. Chile: Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, 2009.

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA). *Política agraria y sectorial (1998-2030). Instrumento para la revalorización de la ruralidad y el desarrollo en Guatemala*. Guatemala: MAGA, 1998.

_____. *Caracterización y localización de la población objetivo a ser atendida por el sector público agrícola de alimentación: sugerencias para la canalización de los servicios*. Guatemala: MAGA, 1992.

Ministerio de Finanzas Públicas. *Presupuesto del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación*. http://www.minfin.gob.gt/images/downloads/presupuesto_aprobados.pdf.

Monterroso-Rivas, Ottoniel. «Institucionalidad pública para el impulso de políticas de desarrollo rural en Guatemala». *Revista CEPAL*, núm. 97 (2009): 155-170.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). *Anuario Estadístico*. Guatemala: FAO, varios años.

_____. «Indicadores de la calidad de la tierra y su uso para la agricultura sostenible y el desarrollo rural». *Boletín de tierras y aguas de la FAO*, núm. 5, (1996): 111-200.

Piñeiro, Martín, ed. *La institucionalidad agropecuaria en América Latina: Estado actual y nuevos desafíos*. Santiago de Chile: Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, 2009.

- _____. «Construyendo una nueva institucionalidad agropecuaria: algunos temas no resueltos». En *La institucionalidad agropecuaria en América Latina: Estado actual y nuevos desafíos*, editado por Martín Piñeiro, 521-547. Santiago de Chile: FAO, 2009.
- Plataforma Agraria. *Informador Rural*, año 3, números 9, 10, 11 (2011). <http://71.18.198.15>.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe nacional de desarrollo humano. Guatemala: el rostro rural del desarrollo humano*. Guatemala: Sistema de Naciones Unidas, 1999.
- Roldán, Úrsula. «Estrategias y dinámicas campesinas frente a la Política Agraria de post-guerra en Guatemala (entre el proceso de paz y políticas neoliberales, 1985-2009)». Tesis doctoral, Universidad París I, La Sorbona. 2012.
- Salazar, Carlos. *Políticas públicas y Think Tanks*, 2.^a ed. Guatemala: Konrad Adenauer Stiftung, 2009.
- Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA). *Elementos de articulación de la SAA a considerar como centro del desarrollo rural integral* (documento inédito). Guatemala: SAA, 2011.
- Stein, Ricardo. «Gobernar por política pública desde una perspectiva estratégica». Conferencia inaugural presentada en el Seminario internacional: Las políticas públicas agrarias y los retos para el campesinado latinoamericano, Antigua Guatemala, 24 y 25 de junio de 2008.
- Superintendencia de Bancos de Guatemala (SIB). *Boletín anual de estadísticas*. Guatemala: SIB, 2012.
- Trivelli, Carolina y Hildegardi Venero. *Banca de desarrollo para el agro: experiencias en curso en América Latina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2007.